



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ABREVIADA**

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORIA DEL ESPACIO
PUBLICO – DADEP -
PERIODO AUDITADO 2002**

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2002-2003 FASE II

DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

OCTUBRE DE 2003.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

**AUDITORIA INTEGRAL AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA
DEFENSORIA DEL ESPACIO PUBLICO – DADEP -**

Contralor de Bogotá	JUAN ANTONIO NIETO ESCALANTE
Contralor Auxiliar	MIGUEL ANGEL MORALES RUSSI
Director de Infraestructura y Transporte	JUAN FERNANDO GÓNGORA ARCINIEGAS
Subdirector de Fiscalización	ALBERTO MARTINEZ MORALES
Subdirector Análisis Sectorial	EDNA PIEDAD CUBILLOS CAICEDO
Asesor Jurídico	LUZ ANGELA RAMÍREZ SALGADO
Equipo de Auditoria	ARMANDO RODRIGUEZ ANGEL - Líder SORAYA CONTRERAS DE BAUTISTA LUIS FERNANDO BERDUGO MONTILLA MARIA VICTORIA ROJAS FAJARDO OSCAR SANCHEZ GAITAN LUIS ERNESTO AMEZQUITA CELY JORGE ENRIQUE CAMELO CALDERON IDALY GUTIERREZ MURILLO NOHRA SAENZ BLANCO CLARA INES ORJUELA ARAQUE
Analistas Sectoriales	SILVIA CAMARO VELASCO FANY ESPERANZA DIAZ

INTRODUCCION

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo de su función constitucional y legal, artículos 267 y 227 de la Constitución Política, la Ley 42 de 1993, el Decreto 1421, el Manual de Control Fiscal y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital (PAD-2002), practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP -

La auditoria se centró en la evaluación de líneas básicas establecidas en la fase de planeación del proceso auditor contenidas en el Plan de Auditoría Sectorial - PAS- Fase II y en el encargo de auditoria correspondiente, de acuerdo al análisis de la importancia y riesgos asociados a los procesos y actividades ejecutadas por la administración durante la vigencia fiscal de 2002, según la evaluación preliminar del Sistema de Control Interno imperante. Estas líneas son:

- Contratación,
- Presupuesto,
- Estados Contables,
- Evaluación de la Gestión Pública a través del Plan de Desarrollo y del Balance Social
- Contrato de Concesión del Mobiliario Urbano de Bogotá N° 01 de 2000
- Registro y Administración de bienes
- Auditoria de Sistemas

Los hallazgos encontrados durante el proceso auditor detallan en el Capítulo 4º de éste informe y fueron debidamente comunicados en su oportunidad a la administración. Así mismo, la administración dio las respuestas a las observaciones, las cuales fueron analizadas, evaluadas y tenidas en cuenta para efectos del presente informe cuando se consideró pertinente.

Dada la importancia que el DADEP tiene para el sector de la Movilidad y su labor orientada básicamente a la atención y a la defensa del espacio público en Bogotá, la Contraloría de Bogotá, espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficaz y adecuada prestación de los servicios a cargo y a una administración eficiente de los recursos públicos que le han sido confiados, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

1. ANALISIS SECTORIAL

1.1 GENERALIDADES

La Constitución Política de Colombia nos define como un Estado social de derecho y como uno de los principios fundamentales de éste, la prevalencia del interés general

Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común y la regulación de la utilización del suelo en defensa de ese interés. Con estos principios se supera la concepción que el desarrollo y ordenamiento de las ciudades se sustenta en el esfuerzo de los particulares, que al ejercer las facultades o atributos del derecho de dominio urbanizan o construyen, posición que se conoce como el derecho a la urbanización.

El régimen Jurídico del espacio público, inicialmente se enmarcó en la Ley 9 de 1989, que obligó a los Municipios y a sus áreas metropolitanas a formular su respectivo plan de desarrollo, en su artículo 5 definió el espacio público como: *“El conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden por lo tanto los límites de los intereses individuales de los habitantes.*

Así, constituyen el espacio público de las ciudades, las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos ...”

El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública para el cumplimiento de los siguientes fines:

- Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, así como su destinación al uso común haciendo efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
- Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del

interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad, a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

- Proponer el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio natural y cultural.
- Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

En cumplimiento de esta función el Gobierno Distrital expidió el acuerdo 6 de 1990 por medio del cual se adoptó el estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá y reglamentariamente, de manera posterior, los Decretos que tienen que ver con la creación del Consejo Superior y el Taller del Espacio Público, la reglamentación de las áreas suburbanas, la adopción del plan de uso del suelo agrícola y urbano las encaminadas a regular los tratamientos de conservación, de renovación urbana, etc.

Adicionalmente, los desarrollos jurídicos¹ de los preceptos expuestos en los artículos 339 a 344 de la Constitución Nacional, se revistieron como instrumentos de planeación, que fueron armonizados en la Ley 388 de 1997 con la Ley 9 de 1989. Así se otorgó atribuciones a los municipios y distritos para adoptar los planes de ordenamiento territorial como mecanismo de regulación y administración del espacio público.

En Bogotá este instrumento de planeación de ordenamiento físico-ambiental del territorio rige a partir de Julio de 2000 a través del Decreto 619; de tal forma que los planes de desarrollo posteriores se enmarcan dentro del mismo.

No obstante, la política de recuperación del espacio público se adoptó por primera vez en Bogotá dentro del Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” 1995-1997. Se buscó a través de la prioridad de Espacio Público una ampliación, redistribución y cuidado del espacio público a través de programas y proyectos que intervinieran en tres tipos de componentes: los físicos, que conformaron el espacio público (bordes y formas); los funcionales, que permitieron el uso, manejo y mantenimiento; y los estructurales, que se refirieron a como el espacio público se relacionaba con otros elementos y sistemas de la ciudad como el medio ambiente natural, el sistema de transporte, la localización de la población y el valor cultural otorgado a ciertas zonas de la ciudad.

¹ Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”; Ley 128 de 1994 “Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas”; y la Ley 99 de 1993 “Creación del Sistema Nacional Ambiental”

El Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" 1998-2001 continuó con la política de recuperación del espacio público como principio básico de calidad de vida de los bogotanos, convirtiéndose en la columna vertebral de la dinámica social de la ciudad. Este dimensionamiento obligó a la administración Distrital a buscar mecanismos para lograr el incremento de la cantidad y calidad de espacios públicos para todos los ciudadanos.

La falta de efectividad, coordinación y ejecución de la inversión de cada una de las entidades responsables de la construcción, administración y mantenimiento, fueron las causas primordiales de los problemas de manejo y recuperación del espacio público de la ciudad.

En vista de lo anterior, mediante el acuerdo 18 de 1999, se creó el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, al cual se le asignan funciones y obligaciones, encaminadas a *"Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de Bogotá, por medio de una eficaz defensa del espacio público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del espacio público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria"*; así mismo le corresponde recibir las zonas de cesión obligatoria²

De otra parte es necesario tener en cuenta que la construcción y mantenimiento del espacio público es responsabilidad de diferentes entidades, entre estas el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- responsable de la construcción del sistema de espacio público³, el Instituto de Recreación y Deporte -IDRD- responsable de las áreas para recreación y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB- responsable de las áreas de preservación hídrica. Los procesos administrativos de recuperación del espacio público⁴ se adelantan a través de las alcaldías locales en coordinación con el DADEP y la Personería Distrital.

Para comprender mejor las responsabilidades en el espacio público, se presenta un repaso de los conceptos contemporáneos de espacio público que la academia ha desarrollado⁵; así, se define como aquellas áreas dentro de ciudades y en el campo que son físicamente accesibles a toda la población o el mundo con pocas

² Corresponden al aporte obligatorio en terrenos que tienen que hacer al Estado los urbanizadores y constructores cuando realizan un proyecto urbanístico.

³ Andenes, alamedas, plazas, plazoletas, zonas bajo puentes.

⁴ A febrero 28 de 2003 según oficio 2-2003-24039 de la Dirección de Apoyo a Localidades de la Secretaría de Gobierno se adelantaban 6.606 querrelas en las Alcaldías Locales, así: Usaquen 632, Chapinero 234, San Cristóbal 119, Santa Fé 92, Usme 131, Tunjuelito 116, Bosa 198, Kennedy 664, Fontibón 260, Engativa 2.489, Suba 619, Barrios Unidos 40, Teusaquillo 86, Martires 147, Antonio Nariño 151, Puente Aranda 185, Candelaria 13, Rafael Uribe 351, Ciudad Bolívar 79, Sumapaz 0.

⁵ Mandipour (1999); "Why are the design and development of public places significant for cities", Environmental and Planning B: Planning and Design, 26 (6), 879-891.

restricciones. Algunos han expandido el concepto de espacio público para significar “Cualquier espacio que la gente usa cuando no está en su casa” (Shonfield 1998), mientras que otros han expandido el concepto hacia el ‘ciberespacio’ (Crang 2000; Holmes 1997).

La tipología de espacio público presentada en el cuadro N° 1 por Kit Campbell Associates (2001) se acercó al modelo de ciudad plasmado en el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá⁶.

CUADRO N° 1
TIPOLOGIA DE ESPACIO PÚBLICO

Espacio Público Cualquier área no edificada dentro del de los límites de una ciudad que provea, o potencialmente pueda proveer, beneficios económicos, sociales y/o ambiental a la comunidad, bien sea directa o indirectamente	
<p>Espacios verdes</p> <p>Un subconjunto de las áreas abiertas consistente en cualquier tierra o estructura, agua o aspecto geológicos dentro de áreas urbanas.</p> <p>Para Bogotá este subconjunto esta definido como el Sistema de Parques Distritales, el cuál corresponde a aquellos espacios verdes de uso colectivo que actúan como reguladores del equilibrio ambiental. Son elementos representativos del patrimonio natural y garantizan el espacio libre destinado a la recreación, contemplación y ocio para todos los habitantes de la ciudad. (Artículo 229, Decreto 619/2000)</p>	<p>Espacios Peatonales</p> <p>Un subconjunto del espacio abierto consistente de las plazas, plazoletas, alamedas, andenes y otras áreas pavimentadas o construidas con una función pública</p> <p>Para Bogotá este subconjunto esta definido como los espacios peatonales, los cuales están constituidos por los bienes de uso público destinados al desplazamiento, uso y goce de los peatones, y por los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles de propiedad privada que se integran visualmente que s integran para conformar el espacio urbano. Tienen como soporte la red de andenes, cuya función principal es la conexión peatonal de los elementos simbólicos y representativos de la estructura urbana. (artículo 232, Decreto 619/2000)</p>
<p>Componentes</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Parques de escala regional (Ej: La Florida, Tominé, San Rafael) 2. Parques de escala metropolitana y urbana (Ej: Simón Bolívar, Enrique Olaya Herrera; Bosque San Carlos) 3. Parques zonales 4. Parque vecinales y de bolsillo. 	<p>Componentes</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plazas y plazoletas 2. Redes de andenes 3. Vías peatonales 4. Las zonas de control ambiental, los separadores, los retrocesos y otros tipos de franja de terreno entre las edificaciones y las vías. 5. Los paseos y alamedas 6. Los puentes y túneles peatonales

FUENTE: Literature Review of Public Space and Local Environments for the Cross Cutting Review. Oxford Brookes University, Oxford Centre for Sustainable Development.

Adaptado por Contraloría de Bogotá, Dirección de Infraestructura y Transporte, Subdirección de Análisis Sectorial, Proceso Auditor al DADEP, vigencia fiscal 2002, de acuerdo al Decreto 619 de 2000.

Los parques vecinales y de bolsillo presentados en el cuadro 1 son áreas destinadas a la recreación, la reunión y la integración de la comunidad, que cubre las necesidades de los barrios. Se les denomina genéricamente parques y zonas verdes provenientes de cesiones; anteriormente se les denominaba cesiones tipo A.

⁶ Decreto 619 de 2000

Específicamente el parque de bolsillo es una modalidad del parque vecinal que tiene un área inferior a 1000 m² destinado exclusivamente a la recreación pasiva y contemplativa; en la mayoría de casos, fueron mejorados y rescatados de un completo abandono, ofreciendo a sus usuarios, modernos mobiliarios urbanos (banacas y canecas), iluminación artificial, senderos peatonales, plazoletas en zonas duras, juegos infantiles y canchas deportivas.

La red de escenarios vecinales está conformada por mas de 3500 áreas, las cuales necesitan del cuidado y participación de la comunidad para lograr su sostenibilidad a largo plazo, a través de campañas de apropiación que incentivan el sentido de pertenencia.

Carecer de zonas adecuadas de espacio público constituye uno de los grandes problemas de las ciudades modernas que afecta directamente la calidad de vida de sus habitantes. A partir de la definición de Amartya Sen que postula la pobreza en un sentido absoluto que limita la capacidad de las personas de funcionar y en un sentido relativo con respecto a los bienes requeridos para aliviarla⁷, y considerando la óptica de la igualdad, desde la cual todos las personas tienen necesidades básicas a satisfacer para llevar una vida feliz, la provisión de espacio público es un mecanismo apropiado para la distribución la riqueza en la medida que es un bien accesible por todos y que eleva la calidad de vida.

El espacio público ha estado regido por normas, códigos y leyes tanto a nivel nacional como distrital, que van desde el Código Civil⁸ hasta el de Policía y la última normatividad del Plan de Ordenamiento Territorial; más allá de la existencia de éstas, el problema radica en la débil cultura y formación ciudadana sobre su valor y significado social, lo cual conlleva a su permanente violación y mal uso por comportamientos inadecuados de ciudadanos que actúan en el espacio público, privilegiando sus necesidades individuales en contravía del interés común, mediante comportamientos que transgreden las reglas y lesionan los derechos de los demás.

1.2 EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA POLÍTICA SECTORIAL.

Como se había enunciado anteriormente, al DADEP se le asignaron las funciones de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del espacio público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria

⁷ Amartya Sen "Inequality Reexamined", Oxford: Claredon Press, 1992

⁸ Artículo 674, 678-682 y 1005.

Sin perjuicio de las atribuciones de otras autoridades tiene como función la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital; la administración de los bienes inmuebles y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital. De igual forma le corresponde recibir las zonas de cesión obligatoria de desarrollos urbanísticos, las que tendrá que mantener y administrar.

A diferencia de otras ciudades, en Bogotá existe, en cabeza del DADEP, un esquema de política pública novedoso para la administración, mantenimiento y sostenibilidad en cuanto al espacio público.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir todos del mismo Lado" 2001 - 2004 consignó el desarrollo de estos lineamientos en los objetivos: Cultura ciudadana, Productividad y Ambiente con cuatro proyectos básicos así:

CUADRO N° 2
PROYECTOS PLAN DE DESARROLLO VS. PRESUPUESTO ASIGNADO VIGENCIA 2002

Millones de \$

OBJETIVO	PROGRAMA	PROYECTO	PRESUPTO. ASIGNADO
Cultura ciudadana	Apreciar las normas admirar lo bueno.	7229: Promoción del cumplimiento de normas en el espacio público.	\$817.5
	Aportar de buena gana.	7400: Acuerdos para la sostenibilidad y gestión concertada de espacios públicos	\$1.831.9
Productividad	Bogotá crece con razón.	7401: Racionalización del uso de la propiedad inmobiliaria distrital.	\$974.4
Ambiente	Bogotá bella, construida y natural.	7227: Registro, saneamiento y sistema de información del espacio público.	\$576.0

Fuente: Cuentas presentadas por el DADEP

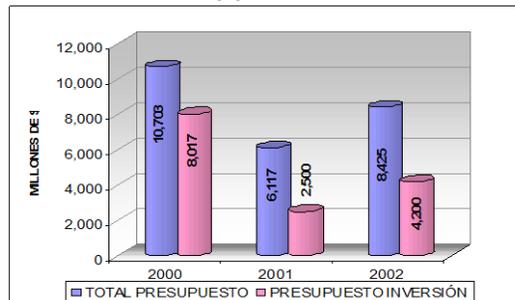
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Infraestructura y Transporte, Subdirección de Análisis Sectorial

Como se aprecia en el cuadro anterior, los recursos orientados al cumplimiento de las metas de tres objetivos del Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado", fueron distribuidos así: Cultura ciudadana \$2.650 millones (63.1%), productividad \$974 millones (23.2%) y Medio ambiente \$576 millones (13.7%), para un total de \$4.200 millones como presupuesto de inversión que representa el 49.85% del presupuesto total de la entidad de \$8.425 millones, lo cual significó un aumento en la participación de la inversión con respecto a la vigencia anterior, en donde la misma representó un 40,86% del presupuesto total. (Ver Gráfica 1)

Igualmente en la gráfica se aprecia un aumento tanto en el presupuesto total de la entidad como en el destinado para inversión de la vigencia 2002 con respecto al 2001 equivalente al 37,73% y del 68% respectivamente; mientras que la disminución presupuestal presentada en la vigencia 2001 con respecto a la vigencia inmediatamente anterior se debe a que en el 2000 empezó a funcionar la entidad, aunque es importante resaltar el hecho de que en la vigencia del año

2000 se presentó una mayor participación del presupuesto destinado a inversión equivalente al 74,90% del presupuesto total.

GRÁFICA 1
PRESUPUESTO TOTAL Vs. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
PESOS (\$) CORRIENTES



Fuente: Cuentas presentadas por el DADEP Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Infraestructura y Transporte, Subdirección de Análisis Sectorial

Analizando los presupuestos asignados durante las vigencias 2000, 2001 y 2002 se puede apreciar que la entidad solo destina alrededor del 50% de los recursos a inversión (ver Gráfica 1), sin que se vean grandes resultados para el período, como se pudo observar en las encuestas de percepción efectuadas por la Dirección de Infraestructura y Transporte de la Contraloría de Bogotá, dentro del proceso auditor adelantado en la Defensoría del Espacio Público (ver Anexos 3 y 4)⁹, según las cuales el nivel de reconocimiento de la entidad es de 34%¹⁰ con solo un 24% de encuestados que realmente conoce la función de la entidad.

Con respecto a las inversiones realizadas por la entidad en promoción del cumplimiento de normas en el espacio público¹¹ y teniendo en cuenta los resultados de las encuestas mencionada anteriormente, la gestión de la Defensoría del Espacio Público muestra que apenas un 32% conoce las normas sobre uso y disfrute del espacio público y el 68% de los encuestados pertenecientes a las comunidades con las que el DADEP ha suscrito contratos de sostenibilidad, desconoce todo reglamento o norma de uso y disfrute del espacio público. El anterior índice es relativamente bajo sí se tiene en cuenta que dichos contratos representan un número bajo de zonas y de personas con respecto a las zonas susceptibles de ser entregadas en administración a las comunidades.

⁹ Encuesta realizada a 96 personas y a los 18 representantes legales de las organizaciones comunitarias pertenecientes a 18 barrios ubicados en las localidades de Usaquén, Chapinero, Kennedy, Engativa, Suba, Puente Aranda y Ciudad Bolívar, en los cuales el DADEP ha suscrito Convenios Sostenibilidad con las comunidades de los mismos.

¹⁰ El 34% de los encuestados conoce o ha escuchado hablar del DADEP; el 64% no lo conoce y el 2% no respondió.

¹¹ Proyecto 7229.

En relación con la política de sostenibilidad¹² y de acuerdo con la percepción de este ente de control, es necesario tener en cuenta que a 2003 se han suscrito 143 contratos con las comunidades para administración de espacios públicos, sin embargo, en la ejecución de los mismos se observan deficiencias que no permiten que la política para este proyecto sea efectiva.

Es así como en la mayoría de los contratos los representantes legales son miembros de las juntas de acción comunal, organizaciones que presentan en su interior conflictos que se agudizan con el manejo de los contratos de sostenibilidad, ya que al presentarse cambio en los integrantes de las juntas los contratos quedan en el limbo como es el caso del contrato 00011 de 2001¹³ y 079 de 2001¹⁴, en los cuales, al presentarse el cambio de Junta, no se ha podido realizar el empalme para que el contrato siga funcionando adecuadamente, por la falta de información y capacitación de los miembros de la Junta entrante, para el primer caso y por que el contrato fue cancelado por parte de la entidad por conflictos entre la junta entrante y saliente para el segundo, por lo tanto no hay retroalimentación y los recursos invertidos no tienen efecto multiplicador en las comunidades que permitan que se cumpla el fin propuesto por la entidad al suscribir los contratos.

Adicionalmente, la entidad otorga en administración zonas en las cuales las comunidades no tienen recursos para el sostenimiento de las mismas, como es el caso del contrato 091 de 2001¹⁵, donde se dio a la comunidad unas zonas para administración y sostenimiento, sin tener en cuenta que son terrenos escarpados, que necesitan de adecuación y en donde la comunidad no dispone de los recursos necesarios para realizar la intervención correspondiente (ver anexo 5, fotos 1 y 2), por lo tanto, no se está generando beneficio para la comunidad al contrario se está presentando un desequilibrio si se compara con otras zonas de la ciudad en las cuales pueden sostener las zonas con recursos de la comunidad.

No se tienen los controles adecuados sobre los ingresos que puedan generar algunas de las zonas dadas en administración mediante contratos de sostenibilidad, generando incertidumbre sobre la utilización de los recursos en el fin y finalmente, se están dando zonas que aún no han sido recuperadas por la Administración Distrital, lo que dificulta el normal desarrollo de los contratos, como se evidencia en el contrato 090 de 2002¹⁶, en el cual la zona verde y los parqueaderos entregados a la comunidad para su administración no han sido recuperados por el Distrito y su manejo continúa en manos de particulares que no

¹² Proyecto 7400.

¹³ Suscrito con el Consejo Comunal del Barrio Toberín. Localidad de Usaquén.

¹⁴ Suscrito con la Junta de Acción Comunal, Barrio la Alquería. Localidad de Puente Aranda.

¹⁵ Contrato correspondiente al barrio Arborizadora Alta sector las palmas, perteneciente a la localidad de Ciudad Bolívar.

¹⁶ Contrato suscrito con la junta de Acción Comunal de Ciudad la libertad Norte, en la localidad de Usaquén.

han firmado ningún tipo de acuerdo con el DADEP, dejando en manos de la comunidad la recuperación real de las zonas presentadas en los informes de gestión como logros propios de la entidad.

Así mismo, la entidad presenta como gestión realizada durante el 2002, la celebración de 14 contratos de administración y mantenimiento, con los cuales aparentemente el Distrito se ahorró \$377.2¹⁷ millones por concepto de administración y mantenimiento por parte de la comunidad. En este aspecto es importante aclarar que en algunas de las zonas, es el Instituto para la Recreación y el Deporte la entidad que ha realizado la poda de las zonas verdes, por lo tanto no hay ahorro para la ciudad en este sentido. (ver anexo 5 fotos 3 y 4).

Otra de las observaciones relevantes determinada a partir de la encuesta es la relacionada con la responsabilidad de las entidades distritales en cuanto al mantenimiento del espacio público existente en la ciudad, donde las comunidades identifican al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte - IDR D como la entidad encargada de este aspecto, con un 34% mientras que al DADEP solo lo vinculan a esta función el 7% de las personas encuestadas; cabe resaltar que el 34% de las mismas considera que son las comunidades organizadas quienes deben hacerse cargo de esta función y el 20% considera que debe ser un trabajo conjunto y concertado entre las entidades distritales y la comunidad.

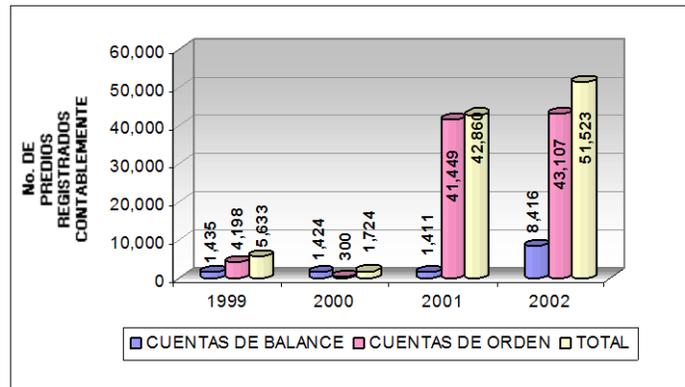
Con respecto al proyecto sobre al registro, saneamiento y sistema de información del espacio público¹⁸, como se muestra en la Gráfica 2, las cuentas de balance, en las que se encuentran registrados los predios sobre los cuales el distrito tiene certeza de propiedad¹⁹, representan un bajo porcentaje con respecto al número total de predios registrados, alcanzando en el 2001 solo un 3.29% y en el 2002 un 16.33%; éste aumento en la participación porcentual nos indica en principio una buena gestión de la entidad con respeto al año anterior, sin embargo, los predios susceptibles de legalizar, aumentaron en un 4% de un año a otro, lo cual indica que la entidad, ya sea por falta de recursos o por deficiencias metodológicas, presenta rezagos que impiden conocer el real registro patrimonial del Distrito.

¹⁷ Cuenta DADEP 2002.

¹⁸ Proyecto 7227.

¹⁹ Para la vigencia 2002, el DADEP tiene registrados en cuentas de balance 740 bienes fiscales y 7.676 bienes de uso público.

**GRAFICA 2
PREDIOS REGISTRADOS CONTABLEMENTE**



Fuente: Datos auditados en las vigencias 1999 - 2001. Los datos de la vigencia 2002 corresponden a los presentados en la cuenta por el DADEP
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Infraestructura y Transporte, SAS

De lo anterior, es posible inferir que el mayor ingreso de inmuebles a las cuentas de balance ocurre en razón de que el DADEP los recibió durante el periodo en cuestión en desarrollo de las funciones atribuidas para lo cual ya tiene una serie de mecanismos expeditos que así lo permiten. No obstante, se observa la incapacidad de la entidad para pasar a las cuentas de balance la totalidad de los inmuebles recibidos durante el periodo. Aún más, no está desarrollando mayor gestión para pasar a las cuentas de balance la masa de inmuebles que están en la cuenta de orden, los cuales al finalizar el 2001 sumaban 41.449 y al terminar el 2002 pasaron a ser 43.107.

La gestión de la entidad en cuanto a este proyecto, se ve entorpecida por la insuficiente información jurídica necesaria para demostrar la propiedad pública de muchos predios, la cual se encuentra diluida en las diferentes entidades distritales, lo que no permite realizar un efectivo proceso de recuperación del espacio público al no tener certeza de la propiedad pública antes mencionada.

1.3 IMPACTO DE LA GESTIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO EN LA POLÍTICA SECTORIAL.

En 1999 y de acuerdo a los antecedentes dados para la formulación del POT, por cada habitante existían 2.87 m² de espacio público en Bogotá; la agencia Hábitat de Naciones Unidas determina que el área mínima por habitante debe ser equivalente a 10 m² y de otra parte el Decreto 1504 de 1998 establece como índice de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programas de largo plazo establecidos en el POT un mínimo de 15 m² por habitante.

Para la vigencia del 2000, este indicador era de 3.04 m² por habitante; en el período comprendido entre enero de 2001 y junio de 2002, se dieron al servicio de la comunidad 498.444 m², lo que asociado al número de habitantes de la ciudad refleja un indicador de 0.08 m²/habitante. Esto sumado al valor establecido por el POT y al avance logrado durante la administración anterior, en el periodo 1998-2000 (1.084.668,47 m² - 0.17m²/habitante), implica que cada habitante cuenta con 3.15 m² de espacio público²⁰.

Bogotá es una ciudad con 6.789.122 habitantes²¹, para la cual, como se mencionó anteriormente, el espacio público se ha convertido en tema polémico por la ausencia de espacio público, ya que si comparamos el indicador con la meta propuesta tanto a nivel nacional como internacional antes mencionadas, presenta un déficit de 11.85 y de 6.85 m²/hab respectivamente, lo que implica que el índice es bastante reducido comparado con ciudades como Miami, Nueva York, Buenos Aires, Londres y Singapur que tienen 33.86, 22.25, 22, 20 y 19 m²/hab²².

De los índices anteriormente presentados se puede deducir fácilmente que estos no son comparables, por cuanto se supone que los datos para ciudades antes mencionadas están calculados sobre información genérica de espacio público (Ver cuadro 1). En el Distrito las competencias institucionales en la administración del espacio público están fraccionadas entre el IDR, la EAAB, y el DADEP, y si bien el DADEP tiene la responsabilidad en mantener el inventario inmobiliario del Distrito respecto al espacio público, éste aún no está totalmente registrado lo que no generaría confianza sobre la relación de un índice, como respuestas a las necesidades espaciales y colectivas de los habitantes de la ciudad.

De otra parte, está el tema de la sostenibilidad del espacio público que requiere la construcción de indicadores sociales para tener control y monitoreo sobre la política. Sin embargo, como ya se enunció ésta no muestra efectividad dado el desconocimiento que se hace de las condiciones socioeconómicas de algunas comunidades. Para contrarrestar estas debilidades se requiere el apoyo interinstitucional de otras entidades para la implementación de la política, como el Departamento Administrativo de Acción Comunal a través de programas transversales, para incentivar la apropiación del espacio público por parte de las comunidades, obviamente con la irrigación de recursos de inversión para que sean ejecutados directamente por estas, como una primera inversión para apalancar la sostenibilidad de estas áreas (parques de bolsillo²³) en el tiempo.

²⁰ Instituto de Desarrollo Urbano. Resultados, logros y limitaciones en desarrollo urbano y espacio público.

²¹ Proyecciones DANE a junio de 2003.

²² Presentación Puntos Crea 2003. DADEP

²³ Modalidad de parque vecinal que tiene un área inferior a 1000 m² destinado exclusivamente a la recreación pasiva y contemplativa.

Ahora bien, no se puede desconocer el impacto generado en el corto plazo por la política de recuperación de espacio público, una política pública efectiva debería contrarrestar en el mismo tiempo las externalidades negativas de la misma a través de innovadores programas de administración de algunos bienes que eran de uso público y que se han convertidos en sobrantes sin mayor aprovechamiento para que se sigan denominando “Bien Público”, por lo que se podría dar su transición a “Bien Fiscal”, lo que permitiría incrementar recursos públicos para dirigirlos a los programas de redireccionamiento de actividades económicas de la mano de obra desplazada por la política de recuperación de espacio público.

De otra parte, para que una que la política de administración, recuperación y sostenibilidad del espacio público genere un mayor impacto se requiere no solo autonomía, administrativa y financiera sino jerarquía dentro de la estructura funcional del Distrito con funciones claramente definidas para que ésta pueda tener mayor control transversal en la ejecución de la política y pueda responder con altos estándares de eficiencia y eficacia.

2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

2.1. LAS ACTIVIDADES DE LA ENTIDAD

2.1.1. El funcionamiento del DADEP-

Durante la vigencia analizada el DADEP culminó el proceso de reubicación de las familias localizadas en las estribaciones del Cerro de Monserrate logrando el desalojo concertado de 150 personas que se encontraban ocupando espacio público perteneciente a la Ciudad desde tiempos remotos. El proceso que duró algo más tres (3) años y que fue desarrollado mediante el convenio N° 199077 de 2000 suscrito con el Fondo Nacional de Proyecto de Desarrollo FONADE con la participación activa de otras entidades de carácter público entre las que se destacan la CVP, IDR D y FOPAE, bajo el control y la coordinación del DADEP, tuvo un costo final de \$5.212.09 millones de pesos²⁴, dentro de los cuales se encuentran recursos aportados por otras entidades.

La apropiación conjunta de recursos para el proyecto tuvo distribución que se indica en seguida con una ejecución del 97.7% representativos de \$5.212.09 millones

DADEP	\$5.335,44 (incluye rendimientos)
IDRD	300.00
FOPAE	208.50

En relación con la recuperación del espacio público, puede decirse que la entidad no presentó adecuados niveles de eficiencia administrativa lo cual se debe en primer lugar a la problemática misma que rodea el concepto de espacio público en la ciudad y en segundo término a las dificultades tanto de carácter presupuestal, como logísticas y jurídicas imperantes.

Es rescatable la recuperación lograda de gran parte de la zona del Cerro de Monserrate, mediante la reubicación de 150²⁵ personas ocupantes del espacio

²⁴ Los recursos del DADEP fueron apropiados a partir del Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” para el año 1999 se apropiaron \$104.69 millones a través del proyecto 7117 “Administración y Convivencia para la Defensa del Espacio Público”, en el 2000 se presupuestaron \$3.136.9 millones por el proyecto 7227 “Administración y Saneamiento del Espacio Público”, posteriormente en el 2001 y para el nuevo Plan de Desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado, se apropiaron \$420.0 millones por intermedio del proyecto “Acuerdos para sostenibilidad y gestión concertada de espacios públicos”, y finalmente en el año 2002 por medio del éste mismo proyecto se presupuestaron \$1.490.4 millones. Adicionalmente se incluyen en el proyecto los rendimientos financieros producidos por valor de \$342.13 millones.

²⁵ Según el Informe de Gestión del DADEP el número de familiar reubicadas es de 159; sin embargo, es necesario tener en cuenta que 12 familias no firmaron la conciliación, 8 personas, peses a haber firmado la conciliación se retractaron posteriormente y 1 persona firmo la conciliación recibió el 60% del valor pactado y desapareció de la zona sin hacer la entrega del bien.

público en éste sitio, lo cual representa el 87.7% de las 171 personas estimadas para reubicar conforme al censo realizado por el FONADE

Para realizar el registro de los bienes públicos e iniciar las labores de administración correspondientes, el DADEP debe identificar en forma clara el bien a registrar tanto en sus aspectos jurídicos (titularidad, tradición etc) como en los económicos y físicos de los mismos (valor económico, cabida, linderos etc), situaciones que le han ocasionado demoras significativas que retrasan el cumplimiento de los objetivos de la entidad.

Para la administración y mantenimiento de los bienes de uso público, el DAEP ha implementado como política la suscripción de los denominados “Contratos de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico sobre Zonas de Uso Público” que permiten entregar a las comunidades los espacios públicos para que sean éstas quienes los administren y mantengan. A 31 de diciembre incluyendo la gestión de 2001, la entidad había suscrito 119 contratos de éste tipo.

Así mismo, la entidad tiene en arrendamiento una cantidad apreciable de bienes fiscales que no le están generando los recursos que debiera percibir el distrito en razón a que los arrendatarios no pagan en forma oportuna los cánones pactados, motivos por el cual el DADEP se ha visto en la necesidad de iniciar procesos judiciales de restitución de inmuebles que incrementan los gastos de la entidad. De los 67 bienes que se encuentran en arrendamiento, 38 representativos del 56.71%, se encontraban en cobro judicial a 31 de agosto de 2003.

Para la recuperación de estos bienes y para la representación judicial en otros frentes, el DADEP suscribió desde finales del año 2000 dos (2) contratos de prestación de servicios profesionales (Nº 115 y 116 de 2000) con los abogados Carlos Eduardo Linares López y Germán Alberto Herrera Riveros. Sin embargo, los resultados obtenidos a 31 de diciembre de 2002 (es decir dos años después de suscritos los referidos contratos), no son muy alentadores. A través del contrato 115/2000 sólo se han logrado culminar tres (3) procesos y se han instaurado 18 demandas; con el contrato 116/2000 por su parte, se han presentado seis (6) alegatos, se han hecho dos (2) entregas y se han presentado 12 demandas. Es de señalar que la entidad ha girado a través de estos contratos recursos por valor de \$203.87 millones que representan el 50% del valor pactado en los citados contratos el cual asciende a \$423.15 millones incluyendo adiciones, como se muestra a continuación:

CUADRO N° 3
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIO N° 115-116 DE 2000
VALOR FINAL Y GIROS DE LOS CONTRATOS A SEPT 30/2003

Millones de pesos

N° Contrato	Contratista	Valor Inicial	Adiciones 30/09/2003	Total Contrato	giros 30/09/2003
115/2000	Carlos Eduardo Linares López	\$174.27	\$42.37	\$216.61	\$100.77
116/2000	Germán Alberto Herrera Riveros	\$165.00	\$41.21	\$206.21	\$103.10
TOTALES		\$339.27	\$83.58	\$422.82	\$203.87

Fuente: DADEP: Soportes contratos 115 y 116 de 2002

De otra parte, llama la atención que al finalizar el vigencia en análisis el DADEP no hubiera iniciado proceso alguno para intentar la venta de aquellos bienes que le están generando gastos importantes y que no le representan, como se denota del análisis precedente, recurso a favor del distrito.

De la misma forma, durante la vigencia en análisis, la entidad suscribió un nuevo contrato N° 031 de 2002 con la firma AGROFILTER LTDA, mediante el cual se entrega para la administración, mantenimiento y operación, la maquinaria de propiedad del distrito²⁶ con el fin de prestar apoyo logístico a las localidades de la ciudad para la realización de actividades relacionadas con la recuperación del espacio público invadido. Este contrato, que tuvo un costo de \$468.27 millones, no cumplió en forma efectiva con su propósito, en razón que de los 816 operativos para recuperación de espacio público programados, sólo se llevaron acabo 439 (53.80%) quedando aplazados 125 y suspendidos 230. Es de señalar que los operativos aplazados implicaron desplazamiento de maquinaria con los consecuentes costos operativos como se detalla en el capítulo 4° de este informe.

En relación con el Mobiliario Urbano, durante el año 2002 el concesionario contratado culminó el proceso de diseño, financiación, fabricación, suministro e instalación del mobiliario urbano contratado en el objeto del contrato de concesión N° 001 de 2001, el cual tiene la siguiente distribución:

CUADRO N° 4
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO
MOBILIARIO URBANO INSTALADO POR LOCALIDADES – CONTRATO 01 DE 2001-

LOCALIDAD	PARADEROS	BANCAS	CANECAS	TOTAL
01 USAQUEN	144	720	534	1.398
02 CHAPINERO	85	167	458	710
03 SANTA FE	50	124	179	353
04 SAN CRISTOBAL	32	138	104	274
05 USME	0	3	44	47
06 TUNJUELITO	13	7	14	34
07 BOSA	0	118	66	184

²⁶ Esta maquinaria fue adquirida por el DADEP a través de un contrato de comodato suscrito con la Secretaría de Gobierno del Distrito mediante el cual se le hace entrega a la Defensoría del Espacio Público de dichos bienes para que éste los utilizara en la defensa del espacio público de la Capital.

LOCALIDAD	PARADEROS	BANCAS	CANECAS	TOTAL
08 KENEDY	143	827	466	1.436
09 FONTIBON	50	39	74	163
10 ENGATIVA	125	176	293	594
11 SUBA	103	207	181	491
12 BARRIOS UNIDOS	86	28	31	145
13 TEUSAQUILLO	98	20	123	241
14 MARTIREZ	25	28	61	114
15 ANTONIO NARIÑO	53	28	28	109
16 PUENTE ARANDA	75	135	87	297
17 CANDELARIA	5	13	56	74
18 RAFAEL URUBE U.	11	82	82	175
19 CIUDAD BOLIVAR	15	140	119	274
20 SUMAPAZ	0	0	0	0
TOTAL	1.113	3.000	3.000	113

FUENTE: DADEP. Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público
Informe de Gestión año 2002

Del análisis efectuado a los procesos de restitución del espacio público liderados por el DADEP, se puede apreciar un alto nivel de evasión de la responsabilidad en los procedimientos realizados. Efectivamente, en la realización de operativos de restitución, el DADEP programa y presta el apoyo técnico aportando la maquinaria necesaria para adelantar las acciones a que haya lugar; sin embargo para que dichos operativos sean efectivamente realizados se requiere de la autorización y de la presencia del Alcalde Local correspondiente de tal forma que si éste no asiste a la diligencia es necesario aplazarla o cancelarla, con el consiguiente perjuicio para los intereses patrimoniales del Departamento quien incurre en costos operativos de desplazamiento de maquinaria y en costos administrativos por la asistencia de abogados que visitan el lugar, lo que explica en parte, la pobre gestión mostrada en este tema.

Igualmente, el numeral 7º del artículo 86 del Decreto 1421 de 1993 establece como atribución de los alcaldes locales: “(...) 7. *Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales*”; por lo que las actividades del DADEP se limitan realmente a la prestación de apoyo técnico, sin ingerencia directa en los procesos de recuperación de espacio público.

Con base en lo anterior la Contraloría encontró que el DADEP como institución de carácter eminentemente técnico no está dotado de las herramientas jurídicas y técnicas necesarias y suficientes para cumplir en forma adecuada con su objeto. Si la administración distrital no provee lo necesario en esta materia el DADEP estaría llamado a ocupar un puesto secundario dentro de la labor que realiza, en consideración a la dependencia directa de otras instituciones que no le permiten

ostentar la suficiente autonomía para defender en debida forma el espacio público en la Capital.

Por último, en relación con la planta de personal, al finalizar el año 2002 la entidad contaba con una planta de personal de 84 cargos que le representaron un gasto total durante la vigencia fiscal analizada de 2.706.00 millones. Esta planta de cargos puede considerarse baja en relación con la complejidad de las funciones que realiza el DADEP, lo cual motivó que durante la vigencia fiscal en análisis se celebraran un total de 123 Contratos de Prestación de Servicios (incluyendo OPS) cuyo valor total en el año fue de \$2.059.36 millones, cifra que representa el 76.1% del valor de la nómina de empleados del 2002²⁷.

2.2. SITUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DEL DADEP

2.2.1. Situación Financiera

Como entidad centralizada, el DADEP no tiene recursos propios y no registra ingresos en sus estados contables; sin embargo, la entidad es generadora de ingresos que entran directamente a través de la Dirección Distrital de Tesorería. Los ingresos generados por el Departamento son los siguientes: ver cuadro N° 5

CUADRO N° 5
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PUBLICO
INGRESOS GENERADOS EN LA VIGENCIA 2002

Millones de pesos

CONCEPTO	VALOR	
	Parcial	Total
OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES		240,00
Bienes Recibidos	240,00	
OTROS INGRESOS – EXTRAORDINARIOS		2.027,00
Arrendamientos	395,00	
Contrato Concesión EUCOL	1.427,00	
Indemnizaciones Compañías de Seguros	7,00	
Indemnizaciones Otros Sectores	189,00	
Otros Ingresos Extraordinarios	9,00	
AJUSTE EJERCICIOS ANTERIORES		801,00
Arrendamientos	797,00	
Transferencias	4,00	
TOTAL		3.068,00

FUENTE: DADEP-Estados Contables 31/12/2002

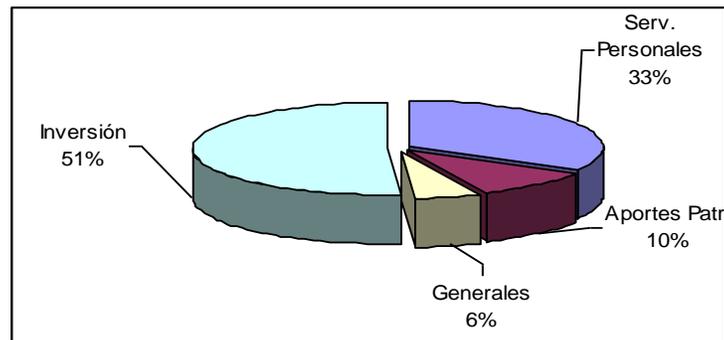
²⁷ El valor de la nómina anual para el 2002 es de \$2.706.00 millones y fue tomado de la ejecución presupuestal de gastos del DADEP a 31/12/2002, rubro 3-1-1-01, Servicios Personales, compromisos acumulados, sin incluir los aportes patronales.

2.2.2. Situación Presupuestal

Para la vigencia fiscal de 2002, el DADEP aprobó un presupuesto definitivo para gastos por \$8.212.29 millones de los cuales a 31 de diciembre se observa una ejecución de \$8.127.28 millones equivalente al 98.96%. Este comportamiento en la ejecución tiene su justificación en el excelente comportamiento mostrado tanto en los gastos de funcionamiento como en los de inversión; estos últimos muestran una ejecución acumulada final del 100%.

Con relación a la estructura presupuestal de gastos del DADEP (gráfica N° 3), se observa lo siguiente: los Gastos de Funcionamiento presupuestados como disponibles al final de la vigencia 2002, ascendieron a \$4.012.29 (48.86% del total del presupuesto disponible de gastos aforado al finalizar la vigencia), de los cuales se ejecutaron \$3.927.39 millones, es decir un 97.88% de ejecución con giros por \$3.774.63 millones (96% de lo ejecutado), los gastos de inversión por su parte fueron estimados en \$4.200.00 millones (51.14%) y presentaron una ejecución de \$4.199.9 millones que representan el 100%.

GRÁFICA 3
ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS - 31/12/2002



Dentro de los gastos de inversión, se destaca el proyecto 7400 "Acuerdos para sostenibilidad y gestión concertada de espacios públicos" con una asignación presupuestal definitiva de \$1.831.97 millones (43.62% del total del presupuesto de inversión de la vigencia) y una ejecución acumulada a 31 de diciembre de 2002 del 100%. En el cuadro N° 6 de se presenta el presupuesto de gastos y su ejecución a 31 de diciembre de 2002.

CUADRO N° 6
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO –DADEP- PRESUPUESTO DE GASTOS Y EJECUCIÓN A 31/12/2002

Millones de Pesos

CODIGO	RUBRO PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO DISPONIBLE	EJECUCIÓN	% EJEC.
3	GASTOS	8.212.29	8.127.28	98,96
3,1,	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	4.012.29	3.927.39	97,88
3,1,1,	ADMINISTRATIVOS Y OPERATIVOS	4.012.29	3.927.39	97,88
3.1.1.01	SERVICIOS PERSONALES	2.743.15	2.706.00	98,65
3-1-1-02	GASTOS GENERALES	456.38	425.89	93,32
3-1-1-03	APORTES PATRONALES	812.76	795.49	97,88
3.3.	INVERSION	4.200.00	4.199.89	100
3.3.1.	DIRECTA	4.200.00	4.199.89	100
3-3-1-11	BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado	4.200.00	4.199.89	100
3-3-1-11-01	CULTURA CIUDADANA	2.649.56	2.649.54	100
3-3-1-11-01-01	Apreciar las normas y admirar lo bueno	817.59	817.57	100
3-3-1-11-01-01-7229	Promoción del cumplimiento normas del esp. Publico	817.59	817.57	100
3-3-1-11-01-03	Aportar de buena gana	1.831.97	1.831.96	100
3-3-1-11-01-03-7400	Acuerdos sostenib. y gestión concertada de esp. Púb.	1.831.97	1.831.94	100
3-3-1-11-02	PRODUCTIVIDAD	974.43	974.43	100
3-3-1-11-02-10	Bogota crece con razón	974.43	974.43	100
3-3-1-11-02-10-7401	Racionalizac. Uso de la propiedad inmobiliaria Dist.	974.43	974.43	100
3-3-1-11-05	AMBIENTE	576.00	575.93	99,99
3-3-1-11-05-27	Bogota bella, construida y Natural	576.00	575.93	99,99
3-3-1-11-05-27-7227	Registro, saneam. y sistema de informac. Esp. Pub.	576.00	575.93	99,99

Fuente: DADEP informe de ejecución presupuesto de gastos e inversiones diciembre 31 de 2002.

Como se aprecia, los gastos muestran niveles excelentes de ejecución, en especial en lo relacionado con los gastos de inversión; sin embargo la Contraloría estima que no hubo una adecuada planeación financiera ya que la ejecución muestra un comportamiento irregular durante el año. Es así que \$3.781.94 millones de pesos representativos del 46.05% de la ejecución total del año fueron comprometidos durante el último trimestre, evidenciando bajos niveles de planificación y control presupuestal. En el cuadro N° 7 se muestra el detalle de la ejecución presupuestal del último trimestre de la vigencia en análisis.

CUADRO N° 7
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS Y EJECUCIÓN DURANTE EL ULTIMO TRIMESTRE DE 2002

Millones de Pesos

CODIGO	RUBRO PRESUPUESTAL	EJECUCIÓN ULTIMO TRIMESTRE	%
3	GASTOS	3.781.94	46,05%
3,1,	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	1.256.53	31,32%
3,1,1,	ADMINISTRATIVOS Y OPERATIVOS	1.256.53	31,32%
3.1.1.01	SERVICIOS PERSONALES	793.93	28,94%
3-1-1-02	GASTOS GENERALES	125.56	27,51%
3-1-1-03	APORTES PATRONALES	337.04	41,47%
3.3.	INVERSION	2.525.41	60,13%
3.3.1.	DIRECTA	2.525.41	60,13%
3-3-1-11	BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado	2.525.41	60,13%
3-3-1-11-01	CULTURA CIUDADANA	2.124.30	80,18%
3-3-1-11-01-01	Apreciar las normas y admirar lo bueno	359.23	43,94%
3-3-1-11-01-01-7229	Promoción del cumplimiento normas del espacio Publico.	359.23	43,94%
3-3-1-11-01-03	Aportar de buena gana	1.765.07	96,35%

CODIGO	RUBRO PRESUPUESTAL	EJECUCIÓN ULTIMO TRIMESTRE	%
3-3-1-11-01-03-7400	Acuerdos para sostenibilidad. y gestión concertada de espac. Púb.	1.765.07	96,35%
3-3-1-11-02	PRODUCTIVIDAD	234.25	24,04%
3-3-1-11-02-10	Bogota crece con razón	234.25	24,04%
3-3-1-11-02-10-7401	Racionalización. uso de la propiedad inmobiliaria Dist.	234.25	24,04%
3-3-1-11-05	AMBIENTE	166.86	28,97%
3-3-1-11-05-27	Bogota bella, construida y Natural	166.86	28,97%
3-3-1-11-05-27-7227	Registro, saneamiento. Y sistema de información. Esp. Público	166.86	28,97%

Fuente: DADEP informe de ejecución presupuesto de gastos e inversiones octubre a diciembre 31 de 2002.

Los proyectos de inversión ejecutados durante la vigencia de 2002 han sido utilizados para efectuar contratación de personal vía contratos de prestación de servicios y de consultoría. Si se analiza la contratación realizada por el DADEP en la vigencia 2002, se encuentra que de un total de \$4.199.89 millones contratados por inversión, \$1.862.7 millones equivalentes al 44.35% del total contratado en el año, corresponden a contratos de prestación de servicios, de los cuales \$698.34 millones se cargaron al proyecto 7229 *“Promoción del cumplimiento de normas del espacio público”*, \$687.67 millones se gastaron por el proyecto 7401 *“Racionalización del uso de la propiedad inmobiliaria”*, \$411.59 millones se comprometieron a través proyecto 7227 *“Registro, saneamiento y sistema de información del espacio público”* y \$65.1 millones se gastaron por el proyecto 7400 *“Acuerdo de sostenibilidad y gestión concertada de espacios públicos”*. Es de señalar que la totalidad de los contratos de prestación de servicios suscritos están relacionados con la contratación de abogados, ingenieros, contadores y demás personal necesario para cumplir con la labor que desarrolla la entidad.

Adicionalmente, de la ejecución que se presenta en la inversión, el 12.57%, es decir \$527.81 millones fue realizada mediante contratos de consultoría, el 1.24% (\$52.0 millones) con contratos de compra venta, el 0.55% (\$23.19 millones) con ordenes de prestación de servicios y el 41.29%(\$1.734.20 millones) a través de otro tipo de compromisos entre los cuales se destacan el convenio con el FONADE, el pago de servicios públicos y la vigilancia, como se menciona a continuación.

A través del proyecto 7401 *“Racionalización del uso de la propiedad inmobiliaria”*, se cancelaron servicios públicos, cuotas de administración y servicios de vigilancia por valor de \$801.82 millones (ver cuadro N° 8). Es de señalar que éste proyecto presentó una ejecución total en el año de \$974.23 millones, lo que significa que por los conceptos que se acaban de citar el DADEP gastó el 82.30% de lo presupuestado para todo el año.

CUADRO N° 8
VALOR DE SERVICIOS PÚBLICOS, VIGILANCIA Y OTROS CONCEPTOS CANCELADOS
EN EL 2002 EN EL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES PÚBLICOS - PROYECTO 7401 -
Millones de Pesos

CONCEPTO	VALOR	%
Empresa de Acueducto y Alcantarillado	14,98	1,54%
Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá	0,29	0,03%
CODENSA	34,48	3,54%
ECSA	16,35	1,68%
IDU –Valorización	44,32	4,55%
Cuotas Administración bienes (local calle 16 N° 9-64)	0,81	0,08%
Seguros	96,94	9,95%
Aseguridad y vigilancia – SEPECOL LTDA	593,65	60,92%
TOTALES	801,82	82,29%

Fuente: DADEP – Informe de ejecución presupuestal 31/12/2002
Certificados de registro presupuestal. De 2002

La ejecución mostrada por el proyecto 7400 “Acuerdos de sostenibilidad y gestión concertada de espacios públicos” por \$1.831.97 millones, incluye la adición efectuada al convenio N° 199077 de 2000 suscrito con el FONADE por valor de \$1.490.4 millones de los cuales quedó sin ejecutar en el convenio la suma de \$631.85 millones que fueron reintegrados por el FONADE a la Tesorería de Bogotá, lo que indica que la ejecución mostrada por el DADEP en su presupuesto no es real, dado que los recursos no llegaron en su totalidad al destino objeto del proyecto.

No obstante, en términos generales puede concluirse en términos que la gestión presupuestal del DADEP para la vigencia fiscal de 2002 fue acertada y eficiente.

3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ABREVIADA

Doctor
ANDRES TRUJILLO MOSQUERA
Director
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP-
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 Abreviada al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP- a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2002 por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año, comparándolos con cifras de 2001, que también fueron auditados por la Contraloría de Bogotá D.C.; la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación del Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados por el equipo de auditoría, deberán ser corregidos por la administración, lo cual redundará en su mejoramiento continuo y por ende en la eficiente y eficaz prestación del servicio en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de la planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcionara 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 entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Concepto sobre la Gestión y los Resultados

En desarrollo de las labores de auditoria se detectaron hallazgos en las distintas líneas de auditoria desarrolladas que influyen de manera directa en la gestión adelantada por la administración.

El grado de desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno es medianamente eficiente para una correcta salvaguarda de los recursos de la Entidad, se le asigna una calificación final de 3.43 en un rango de 0-5 en razón a las debilidades y fortalezas detectadas en materia de: supervisión y control, administración del riesgo, oportunidad y confiabilidad de la información, establecimiento de procedimientos actualizados para las áreas misionales y nivel de desagregación de funciones.

Para la vigencia en análisis, el DADEP suscribió 69 contratos de prestación de servicios por un valor de \$1.979.66 millones (representativos del 76.1% del valor de la nómina), cuando este sistema de contratación transitorio no garantiza una eficiente prestación del servicio, debido al carácter parcial de su permanencia que impide un adecuado nivel de conocimiento de la Entidad y que puede ocasionar sobre costos en la ejecución de los diferentes procesos.

La ejecución presupuestal de gastos que presentó la entidad muestra un comportamiento excelente al ubicarse al rededor del 99% al finalizar el la vigencia fiscal; no obstante, para el caso del presupuesto de gastos de inversión un porcentaje significativo (44.35%) se realizó mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios para cumplir labores relacionadas con la vigilancia de los bienes fiscales a cargo de la entidad y la representación judicial del DADEP; asimismo por intermedio de los gastos de inversión se ha realizado el pago de servicios públicos de dichos bienes.

En relación con la recuperación de espacio público que deben realizar las alcaldías locales, el DADEP prestó apoyo mediante el envío de la maquinaria en los casos que fue necesario hacerlo; no obstante, los indicadores de gestión calculados por la Contraloria en este aspecto no son satisfactorios, ya que de un total de total de 816 operativos programados sólo se realizaron 439 (53.8%) y fueron aplazados 125 lo cual le generó un costo al DADEP por el desplazamiento de maquinaria que en últimas no fue utilizada para los fines previstos.

En cuanto al registro de los bienes de uso público que debe realizar la entidad, la Contraloría encontró que el sistema de información utilizado como base de datos para dicho registro –SIDEP- no es confiable ya que presenta altos niveles de inseguridad que lo hacen vulnerable.

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) tiene entre otras la responsabilidad de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los Bogotanos, por medio de una eficaz defensa del espacio público; se encarga además del registro, administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del espacio público que garantice su uso y disfrute colectivo y estimule la participación comunitaria.

En el rubro de Inversión se realizaron compromisos por \$4.199.89 millones, mostrando un nivel de ejecución del 100% del presupuesto definitivo, y se realizaron pagos por \$3.161.74 millones que representan el 75.28% del total de compromisos adquiridos; conformándose cuentas por pagar por valor de \$1.038.14 millones equivalentes al 24.72% de los compromisos.

En el transcurso de la vigencia el DADEP ejecutó cuatro (4) proyectos de inversión cuyo comportamiento se observa en el cuadro N° 9. Evaluada la información remitida a la Contraloría se encontraron inconsistencias en algunos de los resultados relacionados con los proyectos 7227 y 7400 como se aprecia en el numeral 4.5.1.4. de este informe.

Las anteriores situaciones afectan la eficiencia y la eficacia de la gestión de la entidad y evidencian incumplimiento en el logro de los objetivos reales, producto de la inversión realizada que posibiliten identificar con claridad el resultado de la misma es decir que atiendan a la concreción de las metas físicas planteadas en los proyectos de inversión.

Es importante señalar que las acciones emprendidas por el DADEP y otras entidades como el DAPD, IDU, IDRD, DAAC, Secretaria de Gobierno y Secretaria de Tránsito etc., para gestionar procesos integrales de recuperación y control, acompañar proyectos de construcción de espacios públicos o renovación urbana, o generar valores tendientes al respeto y apropiación del espacio público por parte de las comunidades, constituyen un esfuerzo significativo en la construcción de un tejido social que cree espacios de participación donde la ciudadanía adquiera un papel protagónico en la apropiación de lo público y propicie valores tendientes a incrementar la responsabilidad social frente a la defensa preservación, sostenibilidad y uso del mismo.

En general se recibieron y apoyaron iniciativas de sostenibilidad por parte de las comunidades y organizaciones cívicas, se promovieron pactos de convivencia, se desarrollaron talleres, publicaciones y eventos pedagógicos y se mantuvo atención a denuncias ciudadanas; sin embargo el resultado de las acciones realizadas por la entidad comparado con el número de predios susceptibles de ser restituidos, saneados y administrados es reducido. Cabe señalar que durante las vigencias 2001, 2002 y parte del 2003 se ha generado un incipiente impacto social en la ciudad respecto a la defensa, sostenibilidad, saneamiento, administración y generación de valores frente al espacio público.

A julio 30 de 2003 de 6.336 bienes de uso público susceptibles de ser dados en administración y reportados por la Subdirección de Registro, solamente 647 (10.2%) habían sido dados en administración a través del proyecto acuerdos para la Sostenibilidad; de este porcentaje, durante la vigencia y según informe de gestión y resultados, solo se entregaron 80 predios equivalentes al 12.3% del total de bienes de uso público dados en administración y tan solo el 1.2% frente al universo de bienes que aparecen registrados en el SIDEPA. En términos de resultados, este porcentaje insignificante corrobora la apreciación que tiene este ente de control en lo que respecta al incipiente impacto social de la misma.

La auditoría enfatizó la evaluación en el Proyecto “Acuerdos de Sostenibilidad y Gestión Concertada de Espacios Públicos”, identificado con el código 7400; durante la vigencia se contó para la ejecución del proyecto con una disponibilidad presupuestal de \$1.831.97 millones de los cuales se destinaron \$315.06 millones para el cumplimiento de las metas referidas a la promoción y acompañamiento a los contratos de sostenibilidad, \$25.5 millones para apoyos institucionales para facilitar y acompañar comunidades y \$1.490.41 millones para la meta referida a la reubicación de personas que se encontraban invadiendo el cerro de Monserrate y su consecuente recuperación.

En el proceso de promoción del programa de sostenibilidad participaron en capacitación 303 organizaciones comunitarias, sin embargo, 160 (52.81%) desertaron; 143 (47.19% de total de los participantes) terminaron el proceso y de estos 105 representativos del 73.43% de las organizaciones que culminaron el proceso de capacitación formularon proyectos.

Esta situación es un indicativo del escaso interés de las comunidades en participar activa y responsablemente, no obstante constituye un primer acercamiento a las comunidades en el intento por ejecutar el proyecto y evidencia las dificultades que debe afrontar el DADEP para la implementación del mismo, ya que su accionar debe abordar una realidad sobre la que no tiene control y en la que confluyen variables externas matizadas por diferentes dinámicas sociales que involucran

aspectos económicos, políticos, culturales, participativos, conflictivos etc, que al interrelacionarse contribuyen a la construcción y enriquecimiento del tejido social posibilitando crear y recrear la manera de interactuar frente a lo cotidiano y generando nuevas formas de relacionarse con el entorno. De hecho durante la vigencia aunque a través del proceso de capacitación se logro la viabilización de 105 solo se firmaron 14 contratos.

En desarrollo del proceso auditor se realizaron visitas de campo en 7 localidades a 18 organizaciones que pactaron contrato de sostenibilidad con el DADEP encontrando que en general existe un conocimiento claro sobre las funciones del DADEP y la importancia del espacio publico por parte de los representantes de las organizaciones que firmaron el contrato, pero existe desconocimiento frente a la existencia del DADEP y sus funciones por parte de las comunidades del área del influencia de los predios dados en administración a dichas organizaciones.

Aunque las organizaciones visitadas cumplieron con los requisitos preestablecidos para efecto de la firma del contrato y presentaron actas de reunión con la comunidad firmadas por esta como mecanismo para legitimizar la misma hacia la organización, se evidencio la falta de participación comunitaria existente, si bien es cierto la comunidad acudió a las asambleas y firmo las actas como respaldo, a la hora de actuar en pro de la defensa y sostenibilidad de los predios dados en administración no todas acuden quedando el respaldo solo en el papel y recayendo en muchas oportunidades la responsabilidad de la ejecución del contrato, cuando este puede realizarse en los representantes de las organizaciones.

Bogotá es una ciudad donde, a pesar de haber realizado una inversión tan cuantiosa en infraestructura primaria y secundaria, predominan los barrios subnormales con poco espacio publico disponible y en condiciones deficientes, donde prevalecen antivalores en el imaginario colectivo en lo referente a lo publico; éste ha sido concebido culturalmente como “lo que no pertenece a nadie” y por ende no merece ser cuidado. En el programa objeto de evaluación la gestión, administración, control y sostenibilidad del espacio publico se estructuro bajo criterios de participación y corresponsabilidad, por lo cual se promovió la gestión concertada con organizaciones cívicas, comunitarias y del sector privado interesadas en asumir responsabilidades en su cuidado, administración y mantenimiento.

Dentro del anterior contexto la Contraloría encontró pertinente la implementación del proyecto y reconoce que no obstante las limitaciones para la implementación del mismo existe un numero reducido de ciudadanos que han iniciado un proceso de conocimiento y respeto del espacio publico; sin embargo aun falta mayor

conciencia ciudadana, responsabilidad social, mecanismos eficientes para mantener y administrar el espacio público ya construido y recuperado y una política que posibilite el aseguramiento de los costos de sostenimiento de las inversiones públicas a través de esquemas que combinen sistemas de gerencia con mecanismos de gestión y participación privada y comunitaria y que hagan posible la equidad en el usufructo y manejo de los espacios públicos.

Si bien el programa “Acuerdos para la Sostenibilidad y Gestión Concertada de Espacios Públicos” adelantado por el DADEP obtuvo el premio de alta gerencia y banco de éxitos del Departamento Administrativo de la Función Pública de la Nación en la categoría Departamental y los objetivos que se persiguen con la implementación del mismo son muy loables; la gestión desarrollada en el programa y evidenciada en la capacitación en torno a la apropiación del espacio público, la formulación y legalización de los contratos y su posterior implementación, constituyen a la fecha apenas un primer acercamiento hacia el cumplimiento de los mismos.

Con respecto a la reubicación de las 171 personas que se encontraban invadiendo predios de la vereda Monserrate, preocupa a este ente de control que después de un proceso de más de 3 años y un costo de \$5.212.09 millones no se haya podido reubicar a la totalidad de personas; de hecho, 21 personas aun se encuentran asentadas en los predios en mención²⁸.

Por otra parte, el presupuesto de gastos fue ejecutado en gran parte en el último trimestre del año, en este período el DADEP comprometió el 46.05% de su presupuesto, es decir, \$3.781.94 millones. Esta situación demuestra cierto nivel de improvisación en la planeación presupuestal que hace ineficaz la política pública trazada por la administración, pues si se observan los giros efectivos del mismo período (octubre - diciembre) se encuentra que éstos representan el 45.59% (\$3.705.67 millones) del total de presupuesto comprometido en el año.

Por todo lo anterior y lo descrito en el Capítulo 4 de este informe en cuanto a la gestión realizada por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, se emite un concepto desfavorable de dicha gestión.

²⁸ Se han diligenciado por parte del DADEP ante la Alcaldía Local querrelas tendientes a efectuar la restitución del espacio público y que datan algunas del año 98, no obstante, hasta la fecha ninguna ha sido fallada, pareciera que no existiera la voluntad política para la restitución de este espacio por parte de la Alcaldía Local de Santa Fe a quien compete la vigilancia del espacio público posibilitando de esta forma la invasión del mismo por parte de particulares (esta situación se hace evidente en el incremento de personas relacionadas en el último censo de la población que fue objeto de conciliación).

Opinión sobre los Estados Contables

A continuación la opinión que, como resultado del desarrollo del proceso auditor, se emite sobre los Estados Contables del -DADEP-

Al comparar los valores del Balance General a diciembre 31 de 2002 con las cifras que muestra el Libro Mayor y Balances, a la misma fecha, se presenta diferencia en las siguientes cuentas correspondientes al Patrimonio, estableciendo que los valores del Balance General no corresponden fielmente a los registrados en los Libros Contables, incumpliendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP, Normas Técnicas relativas a los libros de contabilidad, numeral 1.2.7.2. Objetivos. Así mismo contradice lo expresado en la Certificación de Estados Financieros a diciembre 31 de 2002, incluida en folio 00021 de la Rendición de Cuenta, a la Contraloría Distrital.

El análisis del Estado de Actividad Financiera Económica y Social del período enero - diciembre de 2002, en la cuenta 48 – Otros Ingresos - Arrendamientos, se estableció incumplimiento al Plan General de Contabilidad Pública – PGCP, numeral 1.2.6. Principios de Contabilidad Pública, 1.2.6.7. Prudencia contabilizar valor que asciende a la suma de \$937.0 millones cuyo concepto corresponde a Deudas de Difícil Cobro por tratarse de sumas pendientes de pago desde la vigencia 2001.

En la comparación, bajo los parámetros de Títulos de Propiedad (Escritura Pública, Folio Matricula inmobiliaria), de la relación de INMUEBLES DISPONIBLES Y/O EN TRAMITE DE ENTREGA A ENTIDADES DISTRITALES, a Julio 31 de 2003 con los valores registrados, en la cuenta 16, e incluidos en el inventario de inmuebles suministrado por el DADEP con corte Diciembre 31 de 2002 se establecieron diferencias e inconsistencias en 61 inmuebles así:

Contabilización de 104 Edificaciones sobre las cuales no aparece registro en el anexo de Terrenos; incumpliendo lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP, numeral 1.2.7. Normas Técnicas de Contabilidad Pública, 1.2.7.1.1. Propiedades, planta y equipo y lo normado en la descripción y dinámica de las cuentas 1605 y 1640.

Inconsistencia en la información presentada acerca del Proyecto de Inversión 7227 “Registro, Saneamiento y Sistema del Información del Espacio Público” .

Información deficiente al no existir correspondencia entre números de matricula inmobiliaria cuando coinciden otros parámetros de identificación de algunos predios tales como Código expediente, nomenclatura o información de la escritura.

En la revisión de la carpeta de archivo de los documentos correspondientes a los antecedentes y demás comunicaciones referentes a las operaciones realizadas a través de la Caja Menor de la entidad se evidenció que dichos documentos no se encuentran foliados y no se conserva el orden cronológico de los mismos desconociendo lo establecido en la Ley 87 de 1993, literales e) y f) del Artículo 2º Objetivos del sistema de control interno.

En nuestra opinión, excepto por lo expresado en los párrafos precedentes, los estados contables del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2002, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, prescritas por la Contaduría General de la Nación.

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el anexo N° 1, se establecieron 58 hallazgos, de los cuales 9 de ellos tienen alcance disciplinario los cuales fueron trasladados a la Procuraduría General de la Nación y/o Personería Distrital y 49 corresponden a hallazgos administrativos; con el fin de identificarlos claramente, en el anexo mencionado se han codificado los hallazgos de conformidad con la numeración que les correspondió en el capítulo cuarto “Resultados de la Auditoría” de este informe.

Los hallazgos detectados fueron comunicados en forma oportuna a la administración y trasladados a las autoridades competentes. Las acciones a tomar en relación con los hallazgos de tipo administrativo deberán ser incluidas dentro del plan de mejoramiento que elabore la entidad.

Concepto sobre Fenecimiento

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el incumplimiento de la normatividad, la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, la opinión expresada sobre la razonabilidad de los Estados Contables y lo observado en el capítulo IV de este informe, la cuenta rendida por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADP- con corte a diciembre 31 de 2002, **SE FENECE**.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá dentro de los quince días siguientes al recibo del informe por parte de la entidad.

Este plan debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria N° 053 de 2001 expedida por el Contralor Distrital.

Bogotá, D.C. octubre de 2003

JUAN FERNANDO GONGORA ARCINIEGAS
Director Técnico Sector Infraestructura y Transporte

4. RESULTADOS DE LA PRESENTE AUDITORIA

Como resultado de la auditoría gubernamental con enfoque integral se detectaron y comunicaron a la administración los hallazgos que a continuación se mencionan de acuerdo con cada línea de auditoría desarrollada.

4.1. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

En la evaluación de las distintas líneas de auditoría se analizó cada uno de los componentes del Sistema de Control Interno, cuyo resultado se presenta a continuación indicando los hallazgos más representativos en el área:

4.1.1. Fase 1. Ambiente de Control

Esta fase obtuvo una calificación de 3.65 con la cual ubica la entidad dentro de la escala de bueno con una categoría de riesgo medio. Los componentes que integran la fase (Principios y Valores, Compromiso y Respaldo, Cultura de Autocontrol y Cultura del Dialogo), observan adecuados niveles de desarrollo y dentro de los factores de valoración utilizados, se ubican todos en el nivel de difusión.

Se comprobó que la Entidad elaboró e implementó formalmente el Código de Ética en el mes de enero de 2003, por lo que se deduce que durante la mayor parte de la vigencia analizada no se contó con ésta herramienta; no obstante, dentro de los planes indicativo y operativo del DADEP se encuentran elementos que corresponden al manejo de la ética y de los valores institucionales.

Igualmente se constató que la alta dirección de la entidad se encuentra comprometida con el desarrollo e implementación de mecanismos de autoevaluación del Control Interno en las diferentes áreas, encaminado al cumplimiento de los objetivos institucionales. Sin embargo, éste compromiso sólo llega hasta el nivel directivo a través de los diferentes comités que se desarrollan en la entidad. Los restantes funcionarios no cuentan con mecanismos adecuados que les permita un mejoramiento continuo en el Sistema de Control Interno a través del auto control.

4.1.2. Fase 2. Administración del Riesgo

La fase de administración del riesgo obtuvo una calificación final de 3.07 con lo que, se ubica al DADEP con un SCI regular y con riesgo medio. Esta calificación tiene su sustento en los siguientes comentarios:

La entidad elaboró un mapa de riesgos por dependencia, procesos y actividades misionales que le permita identificar, ponderar, evaluar y tomar acciones de minimización y mitigación de riesgos. Así mismo, cuenta con manuales de procedimientos en proceso de actualización en todos los niveles de la organización, situación que le posibilita la identificación de pasos críticos en sus distintos procesos.

En cuanto a los componentes, se observa lo siguiente: La valoración del riesgo se ubica en el factor de análisis, el manejo del riesgo se encuentra en la etapa de planeación y el monitoreo está siendo programado por parte de la administración. El análisis realizado por el Grupo de auditores, permitió determinar que la centralización del poder es adecuada en razón a la delegación de funciones entre las diversas áreas de la organización, con lo cual se han obtenido niveles aceptables de desconcentración. De la misma forma, se evidencia la existencia de normas y reglamentos internos coherentes y debidamente difundidos al interior de la entidad que permiten la actuación transparente de los funcionarios.

4.1.3. Fase 3. Operacionalización de los Elementos

En esta fase se evaluaron elementos como la organización, la planeación, la información, la participación ciudadana y el seguimiento obteniendo una calificación buena de 3.48 (riesgo medio) debido principalmente a que el esquema organizacional de la entidad, adoptado mediante decreto Distrital 937 de diciembre 30 de 1999 y modificado con el decreto 138 de 2002 refleja en forma adecuada la totalidad de las funciones que a 31 de diciembre de 2002 está realizando la entidad.

La Oficina Asesora de Planeación de la entidad, cuenta con tres (3) funcionarios incluido el jefe de la dependencia, la cual en general, cumple en forma normal con las funciones asignadas; sin embargo, presenta deficiencias en el proceso de seguimiento al plan de acción. En relación con las herramientas de planeación, se comprobó que la entidad cuenta con un Plan Institucional formalmente constituido que refleja los objetivos y las acciones especificando los resultados esperados y la medida de su realización (metas e indicadores).

Sin embargo, se destaca que el organigrama de la entidad presenta cinco (5) oficinas de apoyo institucional y solamente dos (2) áreas misionales. Dependencias como la Oficina Asesora de Sistemas, la Oficina Asesora de Planeación y la Oficina Asesora de Control Interno, cuentan con un Jefe y dos funcionarios, de tal forma que en ellas se observa un alto nivel de burocratización. En el caso específico de la Oficina Asesora de Sistemas, no es entendible que siendo esta oficina eminentemente de apoyo logístico, se haya ubicado como

Oficina Asesora y no como dependencia de la Subdirección Administrativa y Financiera.

En relación con los componentes y factores que caracterizan la fase se estableció que el esquema organizacional es funcional, la planeación se encuentra implementando los mecanismos de seguimiento y los procesos y procedimientos ya fueron adoptados y se encuentran en revisión y análisis. En cuanto a los sistemas de información, la evaluación permite concluir que esta constituye el área con menor nivel de desarrollo del SCI; efectivamente, la calificación obtenida por la Oficina Asesora de Sistemas se ubica en 3.12, siendo la administración del riesgo, la fase con más baja calificación (2.08) que la ubica regular dentro de la escala utilizada.

En general, la Contraloría estima que la información manejada por el DADEP no es confiable en razón que dentro del proceso auditor se pudo apreciar el suministro de información distinta en días diferentes para un mismo proceso o actividad.

4.1.4. Fase 4.Documentación

Esta fase fue calificada con 3.47 (bueno) lo cual la ubica en un nivel medio de riesgo. La memoria institucional es formal, existen manuales debidamente difundidos y socializados y las normas internas se encuentran archivadas adecuadamente, de tal forma que permiten su consulta.

Existe un centro de documentación; el archivo y la correspondencia de la entidad se maneja en forma independiente por cada una de las dependencias y se cuenta con una metodología unificada de archivo que permite dar cumplimiento a lo ordenado por la Ley 594 de Julio de 2000 "Por la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones"; se implementaron las tablas de retención documental y se viene cumpliendo con las pretensiones y objetivos del proyecto "Desarrollo e implementación del Sistema Unico de Archivos Distritales" que lidera la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Con relación a la documentación que forma parte de los contratos se verificó que existen carpetas contractuales sin foliar y que las mismas no se encuentran debidamente identificadas. Así mismo la administración utiliza un procedimiento de archivo que no permite la consulta fácil de las actividades consecutivas que han ocurrido en el contrato, al implementar una carpeta independiente para archivar allí los temas más importantes del desarrollo contractual como son el original el contrato, los términos de referencia, las pólizas de garantía etc. lo cual no permite

ejerger una adecuado control documental de los folios consecutivos y cronológicos que se han arrimado al expediente contractual.

En relación con el archivo de carpetas que contienen los documentos relacionados con los predios que administra el DAEP, se encontró falta de foliación, documentos en desorden cronológico y documentación incompleta. En el archivo de contratos de arrendamiento, se encontró que las “carpetas” sólo contienen el contrato y las pólizas de cumplimiento, sin que exista evidencia de los antecedentes que dieron origen a dichos contratos y el estado actual tanto de pagos como de situación jurídica de cada predio arrendado.

4.1.5. Fase 5. Retroalimentación

La retroalimentación es la fase final y dinamizadora del Sistema de Control Interno y busca básicamente generar una evaluación que permita establecer el grado de cumplimiento en el logro de los objetivos y metas programadas en el periodo y a su vez sirve para iniciar y retroalimentar el nuevo proceso, ya que permite efectuar el diagnóstico para determinar fortalezas y debilidades y así mismo corregirlas.

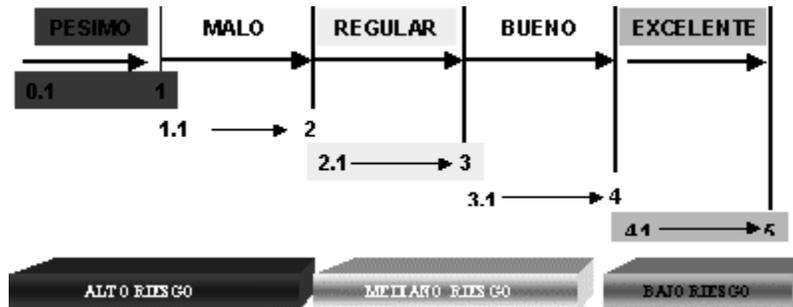
La fase obtuvo una calificación de 3.45 (riesgo medio) justificada en lo siguiente:

El comité coordinador del Sistema de Control Interno se encuentra formalmente constituido mediante la Resolución N° 041 de julio 21 de 2002 modificada por Resolución 392 de septiembre 10 de 2002 y durante ese año se reunió en dos (2) oportunidades.

La entidad cuenta con indicadores que posibilitan realizar una medición cuantitativa a su plan institucional y al desarrollo de los objetivos y acciones adelantadas en cada área misional. Existe un plan de mejoramiento que le permite a la entidad comprometer a todos sus funcionarios en procesos de mejoramiento continuo.

4.1.6. Síntesis de la evaluación

La calificación del Sistema de Control Interno se obtiene de la sumatoria de las fases, dividida por el número de ellas según la ponderación realizada. De la aplicación de los cuestionarios y demás pruebas de auditoría, una vez consolidada la información, para la evaluación preliminar al Sistema de Control Interno en el DADEP se concluye que éste presenta un puntaje promedio de 3.43 que la ubica en un rango bueno con un nivel de RIESGO MEDIO, tal como se muestra en el cuadro N° 10 y de conformidad con el esquema que se muestra a continuación:



CUADRO N° 10
EVALUACION CUANTITATIVA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

FASES Y COMPONENTES	CALIFICACION
1. AMBIENTE DE CONTROL	3.65
1.1. Principios Éticos y Valores Institucionales	3.71
1.1.1. Identificación y sensibilización	
1.1.2. Difusión	XX
1.1.3. Interiorización y compromiso	
1.2. Compromiso y respaldo de la alta dirección	3.54
1.2.1. Indiferencia	
1.2.2. Delegación	XX
1.2.3. Compromiso	
1.3. Cultura de Autocontrol	3.51
1.3.1. Sensibilización del autocontrol	
1.3.2. Capacitación	XX
1.3.3. Interiorización y compromiso	
1.4. Cultura del Dialogo	3.83
1.4.1. Dialogo informal	
1.4.2. Dialogo formal	XX
1.4.3. Dialogo efectivo	
2. ADMINISTRACION DEL RIESGO	3.07
2.1. Valoración del Riesgo	2.96
2.2.1. Identificación de factores	
2.2.2. Análisis	XX
2.2.3. Determinación del nivel de riesgo	
2.2. Manejo del Riesgo	3.08
2.2.1. Consideración de acciones	
2.2.2. Plan de manejo de riesgos	XX
2.2.3. Puesta en marcha del plan	
2.3. Monitoreo	3.18
2.3.1. Revisiones sobre la marcha	
2.3.2. Programado	XX
2.3.3. Acompañamiento a las acciones	
3. OPERACIONALIZACION DE LOS ELEMENTOS	3.48
3.1. Esquema Organizacional	3.57
3.1.1. Básica o jerarquizada	
3.1.2. Funcional y Económica	XX
3.1.3. Flexible y adaptativa	
3.2. Planeación	3.47
3.2.1. Herramientas e instrumentos de plantación	
3.2.2. Mecanismos de seguimiento	XX
3.2.3. Articulación y coherencia	
3.3. Procesos y Procedimientos	3.24
3.3.1. Identificación y determinación de procesos y procesos misionales y apoyo	
3.3.2. Mecanismos de seguimiento	XX

FASES Y COMPONENTES	CALIFICACION
3.3.3. Articulación y coherencia	
3.4. Desarrollo del Talento Humano	3.91
3.4.1. Fundamentación estructural y funcional de la Gestión	
3.4.2. Implementación de procesos básicos de gestión	XX
3.4.3. Evaluación del desempeño	
3.5. Sistemas de Información	3.14
3.5.1. Incipiente	
3.5.2. Automatización en desarrollo	XX
3.5.3. Automatización con amplia cobertura	
3.6. Democratización de la Administración Pública	3.43
3.6.1. Facilitar el acceso a la información	
3.6.2. Facilitar el control social y la función veedora de la ciudadanía	XX
3.6.3. Promover la planeación participativa	
3.7. Mecanismos de verificación y evaluación	3.61
3.7.1.1. Auto evaluación -Herramientas de auto evaluación	
3.7.1.2. Auto evaluación - Actualización de Herramientas	XX
3.7.1.3. Auto evaluación - aplicación de correctivos	
3.7.2.1. Oficina de Control Interno - Acciones de evaluación y seguimiento	
3.7.2.2. Oficina de Control Interno -Fomento de la cultura de control	XX
3.7.2.3. Oficina de Control Interno – Acciones de accesoria	
4. DOCUMENTACIÓN	3.47
4.1. Memoria Institucional	3.58
4.1.1. Informal	
4.1.2. Formal	XX
4.1.3. Base para la toma de decisiones	
4.2. Manuales	3.00
4.2.1. Actualizados	
4.2.2. Difundidos y socializados	XX
4.2.3. Aplicados	
4.3. Normas y Disposiciones Internas	3.83
4.3.1. Dispersar	
4.3.2. Compiladas	XX
4.3.3. Difundidas y aplicadas	
5. RETROALIMENTACION	3.45
5.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno	3.67
5.1.1. Formalmente constituido	
5.1.2. Reuniones periódicas	XX
5.1.3. Toma de acciones de mejoramiento	
5.2. Planes de Mejoramiento	3.47
5.2.1. Concertado y formulado	
5.2.2. Puesta en marcha	XX
5.2.3. Cumplimiento total	
5.3 Seguimiento	3.21
5.3.1. Programado	
5.3.2. Oportuno	XX
5.3.3. Acompañamiento a las acciones	
TOTAL PROMEDIO	3.43

4.2. AUDITORÍA A LOS ESTADOS CONTABLES

4.2.1. Evaluación al Sistema de Control Interno Contable del DADEP

Se realizaron cruces de la información reportada por las diferentes áreas, aplicando pruebas de cumplimiento y conciliando los soportes entregados por las

dependencias tanto internas como externas al área contable, verificando registro en los libros y efectuando otras pruebas para determinar la coherencia de los estados contables así como la calidad de la información presentada en los mismos al cierre de la vigencia 2002.

El propósito básico de la evaluación al Control Interno Contable se sintetiza en determinar si dicho Sistema como instrumento de gestión, garantiza de forma razonable el logro de las metas y objetivos de la información contable de manera eficaz y eficiente y contribuye a fortalecer la responsabilidad de diseñar métodos y procedimientos de Control Interno.

Ambiente de Control Interno Contable.

4.2.1.1. En el aspecto de ambiente de control interno contable es importante establecer que de conformidad con los resultados de la auditoria se identificó inconsistencia en la información que soporta las cifras aportadas por la entidad, es el caso de los registros de la propiedad inmobiliaria en la cual se determinó que al realizar cruces de información se evidencia dificultad en su ubicación al no tenerse la información completa o no contar con parámetros uniformes (dirección, matrícula inmobiliaria,) que permitan tener certeza sobre la misma. Lo anterior indica falta de confiabilidad en los procedimientos, procesos e informes que se adelantan al interior del área contable con riesgo inminente de caer en inexactitud de la información producida.

Administración del Riesgo.

4.2.1.2. El área contable tiene un papel preponderante para el cumplimiento de una de las funciones del DADEP, cual es la administración de los bienes inmuebles y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario distrital. Como se evidenció en las pruebas de auditoria realizadas no se cuenta con parámetros uniformes que permitan la identificación plena de los predios que conforman el inventario inmobiliario generando riesgos para el mantenimiento del mismo. En la práctica se puede establecer que, por el manejo a través de hojas electrónicas de Excel, la información correspondiente a los bienes inmuebles que conforman el patrimonio distrital se encuentra en alto grado de vulnerabilidad.

Operacionalización de los Elementos.

4.2.1.3. Para el manejo de la contabilidad en la vigencia 2002, el Manual de Procedimientos se encontraba en proceso de revisión y ajuste. Durante el desarrollo de la auditoría se comprobó que este manual fue ajustado mediante la expedición de la Resolución No. 321 del 25 de Agosto de 2003 por parte del

Director del Departamento. Igualmente se tiene en cuenta lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP.

Documentación.

4.2.1.4. En la revisión de los aspectos formales de los libros principales de contabilidad se estableció oportunidad en el proceso de elaboración y registro de los libros principales cumpliendo lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública PGCP, Normas Técnicas relativas a los libros de Contabilidad numeral 1.2.7.2.

El archivo de documentos que contienen antecedentes y demás comunicaciones referentes al manejo de la Caja Menor se estableció que no se encuentra foliados de manera que ofrezca seguridad en cuanto a la integridad de la documentación.

4.2.1.5. En la revisión de la carpeta de archivo de los documentos correspondientes a las normas aplicables, antecedentes y correspondencia en general, referente al manejo de la caja menor de la entidad, se evidenció que dichos documentos no se encuentran foliados y no se conserva el orden cronológico de los mismos. Al no existir control sobre la integridad de los documentos se pierde confiabilidad de la información, desconociendo lo establecido en la Ley 87 de 1993, literales e) y f) del Artículo 2º Objetivos del sistema de control interno.

Retroalimentación.

4.2.1.6. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP- presentó como parte integral de la cuenta, el Informe de Control Interno Contable, en el cual se identifica como debilidad y factor de riesgo el manejo de las bases de datos de la propiedad inmobiliaria en Hojas de Excel.

De conformidad con los anteriores planteamientos se puede concluir que la información contable, del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, del año 2002 presenta riesgos en lo referente al manejo de los registros auxiliares de la propiedad inmobiliaria. En cuanto a control, registro y oportunidad se estableció un aceptable grado de confiabilidad.

4.2.2. Resultados de Auditoría a los Estados Contables del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP -

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, es una entidad creada por el Acuerdo 18 de 1999 expedido por el Concejo de Bogotá,

D.C. con funciones de defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público distrital. Así mismo entre sus funciones se encuentra la administración de los bienes inmuebles y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario distrital. Para atender el proceso de identificación, registro, preparación y revelación de los hechos económicos y financieros se aplica el sistema contable de causación atendiendo las directrices impartidas por la Contaduría General de la Nación y la Dirección Distrital de Contabilidad.

De acuerdo con la determinación de los hallazgos como producto de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Abreviada, a continuación se presentan las observaciones correspondientes al resultado del examen de los Estados Contables, identificando las deficiencias más representativas encontradas en el desarrollo del trabajo de auditoría, en los siguientes términos:

4.2.2.1. En comparación de los valores del Balance General a Diciembre 31 de 2002 con las cifras que muestra el Libro Mayor y Balances, a la misma fecha, se presenta diferencia en las siguientes cuentas correspondientes al Patrimonio:

CUADRO Nº 11
DIFERENCIAS ENTRE EL BALANCE GENERAL Y EL LIBRO MAYOR A 31/12/2002
Millones \$

Código	Nombre	Valor según Libro Mayor a 31-12-02	Valor según Balance General a 31-12-02	Diferencia.
3105	Capital Fiscal	117.416.	-37.214.	154.630.
3110	Resultados del Ejercicio	0	6.980.	-6.980.
3125	Patrimonio público incorporado	0	169.079.	-169.079.
3127	Bienes de beneficio y uso público	0	-21.429.	21.429.

Con lo anterior se establece que los valores del Balance General no corresponden fielmente a los registrados en los Libros Contables, incumpliendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP, Normas Técnicas relativas a los libros de contabilidad, numeral 1.2.7.2. Objetivos, literal c) que dice: *“Elaborar los estados contables e informes complementarios con base en el registro de las operaciones financieras, económicas y sociales”*. Así mismo contradice lo expresado en la Certificación de Estados Financieros a diciembre 31 de 2002, incluida en folio 00021 de la Rendición de Cuenta, a la Contraloría Distrital, por parte del DADEP, que en su parte pertinente certifica: *“1. Los Estados Financieros han sido fielmente tomados de los libros”*.

De manera independiente a la metodología aplicada, los movimientos contables realizados y las demás dinámicas concernientes al cierre contable de la vigencia 2002, los valores presentados en los libros principales de contabilidad deben coincidir con los que muestran los Estados Contables rendidos por la Administración del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio

Público – DADEP a la Contraloría de Bogotá D.C. como parte integral de la cuenta.

4.2.2.2. En análisis del Estado de Actividad Financiera Económica y Social del período Enero - Diciembre de 2002, en la cuenta 48 – Otros Ingresos, se estableció inclusión de valor que asciende a la suma de \$937.79 millones cuyo concepto corresponde a Deudas de Difícil Cobro por tratarse de sumas pendientes de pago desde la vigencia 2001. Así mismo se constituyó provisión por \$309.47 millones. Con la anterior contabilización se está incumpliendo el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP, numeral 1.2.6. Principios de Contabilidad Pública, 1.2.6.7. Prudencia que dice: *“En relación con los ingresos, deben contabilizarse únicamente los realizados durante el período contable y no los potenciales o sometidos a condición alguna....”* Igualmente se desconoce lo indicado en el segundo párrafo del citado numeral, que dice: *“...Cuando existan diferentes posibilidades para reconocer y revelar de manera confiable y verificable un hecho, éstas se informaran en notas a los estados contables, donde se justificará la opción escogida y cuantificarán los procedimientos alternativos, con el posible impacto económico, financiero y social en los mismos, de haber optado por uno de éstos y no por la opción elegida.”* y el numeral 1.2.6.9. Asociación de ingresos, costos y gastos.

4.2.2.3. En la comparación bajo los parámetros de Títulos de Propiedad (escritura Pública y Folio Matricula inmobiliaria), de la relación de INMUEBLES DISPONIBLES Y/O EN TRAMITE DE ENTREGA A ENTIDADES DISTRITALES a Julio 31 de 2003, con los valores registrados en la cuenta 16, e incluidos en el inventario de inmuebles suministrado por el DADEP como parte de la rendición de la cuenta a la Contraloría de Bogotá con corte Diciembre 31 de 2002 se establecieron diferencias que a continuación se identifican:

CUADRO Nº 12
COMPARATIVO INMUEBLES DISPONIBLES VS. INVENTARIO DE INMUEBLES A 31-12-02

No.	Dirección	Título de propiedad			
		Escritura			Folio matricula inmobiliaria
		No.	Not.	Fecha	
1	Calle 100 Autopista Norte Costado Oriente				
2	Cll 71 5-20 Apto 301	6563	7	24/11/76	50C-16626
3	Cll 71 5-20 Apto 401	2985	6	17/05/74	50C-10416
4	Calle 16 No. 9-64	Auto 410-14515		19/04/01	50C-521180
5	Cll 31 13-75/78				
6	Calle 1C No. 6-66	364	5	10/02/026	50C-752207
7	Cra 2E 2-29 (Cra 2E 1F-81)	3680	1	17/07/94	50-158669
8	Cra 11 No. 11-73/77-79- Cll12 No.11-25/27	Sentencia S. Navarro	15	27/10/80	
9	Cra 11 No. 11-73/77-79- Cll12 No.11-25/27	Sentencia S. Navarro	15	27/10/80	
10	Cra 11 No. 11-73/77-79- Cll12 No.11-25/27	Sentencia S. Navarro	15	27/10/80	
11	Cra 11 No. 11-73/77-79- Cll12 No.11-25/27	Sentencia S. Navarro	15	27/10/80	
12	Cra 11 No. 11-73/77-79- Cll12 No.11-25/27	Sentencia S. Navarro	15	27/10/80	
13	Cra 11 No. 11-73/77-79- Cll12 No.11-25/27	Sentencia S. Navarro	15	27/10/80	
14	Cra 4E 1E-30 (Cra 4 Este 1F-24)	2451	6	25/05/74	50-225295
15	Cra 3E 2 A-17 (Cra 3E 2-17)	1460	6	3/03/74	50-170643

No.	Dirección	Título de propiedad			
		Escritura			Folio matricula inmobiliaria
		No.	Not.	Fecha	
16	Cra 4E 2B-41(Tv 1 A Este 2 A-41)	3341	5	8/05/74	50C-231549
17	Cra 4E 2B-77 (Tv 1 A Este 2 A-77)	1722	6	30/03/74	50C-430294
18	CII 2 2-27 lote 10 Mz 5637 B (CII 2 2-27 E)	1513	6	22/03/74	50C-65941
19	Cra 4E 1E-06 (Cra 4E 1F-06)	2738	6	10/05/74	50-168639
20	Cra 3E 2B-34	2266	6	24/04/74	50-162644
21	Cra 4 2B-39 (TV 1 A Este 2 A-39)	2664	6	8/05/74	50C-67888
22	CII 2B 3-17 Lote 27 Mz 5662 H (CII 2 3-15E)	2360	8	10/07/74	50C-190410
23	Cra 3E 2-21/23 (Cra 3 Este 1F-63)	1664	6	28/03/74	50-165233
24	CII 2 2-24 Este (CII 2 A 2-24 E)	1624	6	27/03/74	50C-156459
25	Cra 11 No. 11-73-77/79 – CII 12 No. 11-25/27	Sentencia S. Navarro	15	27/10/80	
26	Avda 1 No. 7-56				
27	Calle 4 No. 5-10				
28	Calle 5 No. 5-91	5693		30/12/99	50C-150527
29	Calle 13 Sur 5-31 E (Diag 13 Sur 5-31 Este)	3334	6	30/05/74	50S-159774
30	Calle 13 Sur 4-04 E	2800	6	13/05/74	50S-170929
31	CII 13 Sur 4-13 Este (Diag. 13 Sur 4-13 Este) (Cra 2 Bis Este 2 A-34)	2266	13	8/08/74	50S-161679
32	CII 26 Sur No. 2-26	165	52	27/01/00	50S-458505
33	CII 26 Sur No. 2-32	166	52	27/01/00	50S-458504
34	CII 26 Sur No. 2-38	167	52	27/01/00	50S-458503
35	CII 26 Sur No. 2-46	168	52	27/01/00	50S-458502
36	CII 1 E 2-48 B	3724	7	2/07/74	50C-160898
37	CII 1E 4-25 E (CII 1F 4-25 E)	3042	6	21/05/74	50C-166253
38	CII 1E 2-56 E (CII 1F 2-56 E)	2258	6	24/04/74	50C-222689
39	Cantera Zuque				
40	Cra 7 A 3-21 Sur Calvo Sur				
41	Av Luis Carlos Galán (Esperanza) por Av. Boyaca				
42	Carrera 123 No. 62-35	Acta de recibo (posesión)		14/02/55	
43	Av 68 58-15 Lote X (AC 72 58-15)	2809	7	6/06/80	50C-561820
44	Cra 68 CII 68 Zona Baja Congreso Eucarístico				
45	Calle 100 Autopista Norte Costado Occidente				
46	CII 68 Cra 30 Zona Baja Costado Oriental				
47	Transv. 34 No. 80-60	Acta de recibo 029		20/06/75	
48	Calle 74 No. 16-94	6203	2	19/10/57	50C-508169
49	Cra 42 24-92 (CI 25 41-78)	686	1	11/03/57	50C-662770
50	CII 26 Transv 45 Costado Sur Puente peatonal Local 3				
51	CII 26 Transv. 45 Costado Sur Puente peatonal Local 6				
52	Cra 30 CII 26 (Av. El Dorado)				
53	CII 15 sur 15-44/48/50	2172	11	3/10/74	50S-231685
54	CII 15 sur 15-70	1096	11	7/07/76	50S-244508
55	Cra 30 CII 13 Zona Baja Puente Vehicular				
56	CII 15 53-24/28 (CI 13 53-26)	498	25	16/07/81	50C-518077
57	Cra 31 12-41 / CII 13 31-13 / Cra 32 CII 12 Matadero				
58	Cra 7 No. 5-40/44	Sentencia S. Navarro			
59	Cra 6 12-21/25 Piso 2				
60	Cra 6 12-21/25 Piso 4				
61	Cra 6 12-21/25 Piso 5				

Mediante comunicación radicada con el número 2003ER14211 de septiembre 16 de 2003, la Contraloría solicitó a la administración las explicaciones pertinentes, a lo cual el DADEP respondió con el oficio radicado con el número 2003EE15224 de septiembre 19 del mismo año en los siguientes términos:

Respuesta dada por la entidad

“ (...)”

Se verificó la relación de “inmuebles disponibles - inventario de inmuebles a 31 de diciembre de 2002”, enviada por ustedes en esta observación, justificando el 100% de los bienes inmuebles de la siguiente manera:

1. Los bienes inmuebles identificados con la siguiente nomenclatura se encuentra registrados en la cuenta 16 – Propiedad Planta y Equipo, de la Entidad y que fueron relacionados dentro del inventario de bienes inmuebles en los folios 1115 al 1180 de la cuenta anual a 31 de diciembre de 2002, remitida a la Contraloría de Bogotá D.C. (se anexa cuadro)

2. Los bienes inmuebles identificados a continuación, no presenta evidencia documentaría suficiente que le permita a la Entidad su registro en cuentas de balance, y por ello se procedió a su incorporación en cuentas de orden. (se anexa cuadro)

3. En el mes de septiembre de 2003, la Entidad registrará en las cuentas de balance los predios que fueron diagnosticados y que a la fecha cumplen con los requisitos que respaldan la titularidad a favor del Distrito Capital, los cuales se relacionan a continuación: (se anexa cuadro)

4. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, adelanta acciones tendientes a dar cumplimiento a la Ley 716 de 2001 referente al saneamiento contable; la cual regula la obligatoriedad de los entes del sector público de adelantar las acciones administrativas necesarias para depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Entidad ha efectuado gestiones de saneamiento con relación a las zonas bajas, considerando que dichos predios no se reflejan dentro del Patrimonio Inmobiliario de la Entidad, pero se encuentran Administradas por el Dadep.

Por lo anterior la Entidad envió comunicación al Doctor Eduardo Aguirre Monroy – Director Técnico de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, radicado No. 2003EE9327 del 17 de junio de 2003, con el fin de solicitar información jurídica sobre estos bienes para ser registrados en cuentas control de la contabilidad del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

El IDU, dio respuesta a la solicitud enviada por la entidad, en el comunicado 2003ER10030 del 09 de julio de 2003, manifestando lo siguiente:

“Una vez consultada la base de datos de esta dirección no se encontraron los títulos que permitan determinar la identificación inmobiliaria de los predios sobre los cuales se construyeron los puentes vehiculares”(…).

Por lo anterior, la Entidad continuará la gestión sobre dichos predios, para lograr reflejar dentro de la contabilidad el control administrativo de las zonas bajas, ya que a la fecha no contamos con un costo histórico.

En el momento que se cumpla con los requisitos para incluir en la contabilidad estos valores se registraran dando cumplimiento al PGCP – Principios de Contabilidad Pública. 1.2.6.3 Registro. “Los hechos deben contabilizarse mediante procedimientos técnicos adecuados a la organización de la entidad observando las etapas del proceso contable relativas a la identificación y clasificación, con sujeción a las técnicas de evaluación que permitan el debido reconocimiento, garantizando la confiabilidad y utilidad social de la información”.

El registro contable producto de la gestión realizada por la entidad se reflejara en las siguientes cuentas:

Debito: 9915 – Bienes recibidos de terceros

Crédito: 9346 – Acreedoras de control – Bienes recibidos de terceros.

A continuación se relacionan las zonas bajas: (se anexa cuadro)

1. Teniendo en cuenta la gestión realizada por la entidad y del análisis técnico jurídico efectuado a los siguientes predios, a 31 de agosto de 2003 se encuentran registrados en cuentas de balance así: (se anexa cuadro)

Para soportar la respuesta se anexa copia de los siguientes documentos:

- Folios 01155 al 01180 del inventario de Bienes Inmuebles cuentas Balance a 31 de diciembre de 2002, enviados en el informe anual a la Contraloría Distrital.*
- Comunicación 2003EE9327 del 17 de junio de 2003 - Solicitud información al IDU.*

Comunicación 2003ER10030 del 09 de julio de 2003 – Respuesta del IDU al radicado 2003EE9327.”

Valoración de la respuesta

En la verificación de la respuesta aportada por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP se realizan las siguientes consideraciones:

Los Bienes inmuebles incluidos en el numeral 1, se encuentran incluidos en el registro auxiliar de la cuenta 16- Propiedad Planta y Equipo, pero al realizar el cruce con la relación de inmuebles disponibles se imposibilitó su ubicación dado que en la totalidad de los casos se detectaron inconsistencias de información tales como: falta de folio de matrícula inmobiliaria o no correspondencia del mismo y falta de la dirección del predio o no correspondencia del mismo.

Sobre los Bienes Inmuebles incluidos en el numeral 3 manifiestan que serán registrados contablemente en el mes de Septiembre de 2003, situación que confirma la observación de la Contraloría.

Para los bienes inmuebles del numeral 4 la respuesta proyecta la contabilización a realizar pero ésta no se ha llevado a cabo, se confirma la observación de la Contraloría.

En cuanto a los bienes inmuebles del numeral 5 manifiesta la respuesta que su contabilización se encuentra a 31 de agosto de 2003, lo que confirma la observación de la Contraloría.

Las justificaciones anteriores no son aceptables dado que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público tiene en sus inmuebles disponibles, bienes que no se encuentran contabilizados o que por su deficiente información se dificulta su identificación y ubicación en los registros auxiliares.

4.2.2.4. En análisis selectivo de la información aportada por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, correspondiente a los anexos de las Cuentas del Balance 1605 – Terrenos y 1640 – Edificaciones, se estableció:

- Contabilización de Edificaciones, presentadas a continuación, sobre las cuales no aparece registro en el anexo de Terrenos; incumpliendo lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP, numeral 1.2.7. Normas Técnicas de Contabilidad Pública, 1.2.7.1.1. Propiedades, planta y equipo y lo normado en la descripción y dinámica de las cuentas 1605 y 1640.

CUADRO Nº 13
EDIFICACIONES SIN REGISTRO DE TERRENOS A DICIEMBRE 31 DE 2002

No	Nomenclatura	Escritura			Número matrícula inmobiliaria
		No.	Fecha	Notaria	
1	CL 64 92-38 BODEGA 12 SURTT ALAMOSUR	4	5735	16-dic-83	050C-00700229
2	CL 64 92-44 BODEGA 13 SURTT ALAMOSUR	4	5735	16-dic-83	050C-00700228
3	CL 74 16-94		OFCIO 303	05-may-79	050C-00508169
4	KR 100 140-27	5	2012	26-abr-77	050N-00209641
5	KR 16 163A-56	3	2101	05-jun-62	050N-00167538
6	KR 50 70C-31	3	5682	14-dic-78	050C-00477230
7	KR 9 16-33/37 LOC 135	7	3709	31-ago-87	050C-01031858
8	KR 9 16-33/37 LOCAL 136	7	3708	31-ago-87	050C-01031859
9	TV 23 16-50/54 SUR	13	1389	06-may-80	050S-00090089
10	KR 100C BISA 56D-08 SUR	22	326	25-feb-00	050S-00618506
11	KR 77 65-81	3	3906	11-sep-64	050C-00345107
12	SAN ANTONIO NORTE	3	29	16-ene-97	050C-20241159
13	HORIZONTES NORTE	39	3258	30-dic-96	050N-20185019
14	BARRANCAS	63	14	24-ene-97	050N-01002450
15	SANTA BARBARA ORIENTAL	28	1532	27-dic-96	050C-00369865
16	ISMAEL PERDOMO	19	9482	18-dic-97	050S-00740809
17	MARCO FIDEL SUAREZ	13	2598	29-sep-73	050S-00033065
18	CENTRO ADMINISTRATIVO	7	5186	04-nov-64	050C-00649314
19	SAN JORGE	3	5215	09-nov-65	050S-40364118
20	PARQUE NACIONAL	1	497	08-feb-45	050C-00122607
21	MODELO SUR	4	1824	13-ago-35	050S-40358931
22	KR 4 23-28	3	2552	24-jun-68	050C-00433373
23	MODELO SUR	4	346	08-feb-67	050S-40010708
24	KR 6 14-98 AP 501	26	1352	17-dic-82	050C-00531320
25	SAN FRANCISCO	4	772	02-mar-72	050S-00034710
26	CENTENARIO	3	2184	03-dic-36	050S-01084675

No	Nomenclatura	Escritura			Número matrícula inmobiliaria
		No.	Fecha	Notaria	
27	CL 46 SUR 27-30 (CL 46 SUR 27-38)	5	2016	07-abr-64	050S-00612924
28	KR 26 36-38 S(CL 36 SUR 25-57)	9	5466	02-nov-63	050S-40352482
29	LAS BRISAS	JUZ.15	SENTENCIA	21-oct-80	050S-00145651
30	NORMANDIA	7	887	28-feb-95	050C-00084029
31	BOSA	2	2858	11-dic-53	050S-01159489
32	TIMIZA	11	1019	30-jun-82	050S-00306888
33	CIUDAD KENNEDY	10	57	13-ene-65	050S-40275526
34	CIUDAD KENNEDY	6	2495	26-abr-73	050S-00152920
35	PARIS	2	700	24-feb-65	050C-00594226
36	NUEVA GRANADA -BOSA	9	1955	30-may-66	050S-01048793
37	EL RINCON NORTE	2	5272	30-dic-79	050N-00448889
38	EL MOCHUELO	1	2936	12-dic-24	050S-00702719
39	KR 6 14-92/94/96/98 AP 201 BLOQUE 1	2	6202	29-dic-99	050C-00048551
40	BOYACA	7	564	27-feb-50	050C-00269716
41	LA MAGDALENA	39	397	16-mar-99	050C-00143961
42	BUENA VISTA	11	776	09-abr-99	050N-00025384
43	SANTA BARBARA	6	2477	02-may-74	050C-00174969
44	FONTIBON	15	69	30-ene-76	050C-00258696
45	EL VERGEL	4	3119	05-jul-65	050S-00363384
46	SANTAFE	55	146	31-ene-00	050C-01055113
47	LAS CRUCES	3	863	05-mar-58	050C-00147322
48	CIUDAD JARDIN	59	3138	02-dic-99	050S-00144191
49	SAN PABLO GERICO	15	2405	27-oct-78	050C-00415918
50	LA CATEDRAL	JUZ.15	SENTENCIA	21-oct-80	050C-00110642
51	ESTACION CENTRAL	18	5263	03-nov-95	050C-00329950
52	TUNJUELITO	7	4118	30-sep-60	050S-40270118
53	SANTA BARBARA	14	851	30-oct-70	050N-00577023
54	CENTRO ADMINISTRATIVO	5	8354	24-nov-64	050C-00069755
55	GRANJAS DE SAN PABLO	13	2207	31-ago-73	050S-00174371
56	KR 6 14-92/94/96/98 AP 501 BLOQUE 1	2	6202	29-dic-99	050C-00057606
57	CHAPINERO	58	3410	29-dic-99	050C-01196075
58	USAQUEN	1	5145	13-dic-62	050N-20115985
59	SUBA	1	1832	08-jun-28	050N-20298337
60	TEUSAQUILLO	8	2334	30-jun-64	050C-01039989
61	LA PAZ	1	2336	09-oct-36	050C-01498127
62	SAN BLAS	6	3329	30-may-74	050S-00045382
63	CENTRO ADMINISTRATIVO	4	1109	11-mar-64	050C-00862952
64	LA GRANJA	3	2331	16-jul-47	050N-00179474
65	SAN JOAQUIN	7	2763	30-may-72	050S-00506927
66	VEREDA PASQUILLA			18-ago-00	050S-01836623

No	Nomenclatura	Escritura			Número matrícula inmobiliaria
		No.	Fecha	Notaria	
67	FONTIBON			25-ene-55	050C-00258696
68	FONTIBON	15	1144	02-jul-76	050C-00327398
69	CALVO SUR	64	782	05-may-00	050S-00366530
70	CALVO SUR	9	779	05-may-00	050S-00357400
71	CALVO SUR	48	550	16-mar-00	050S-40056217
72	LA CAMPIÑA	34	2452	06-sep-00	050S-00644532
73	BRAVO PAEZ	10	3924	04-sep-63	050S-00513027
74	BAQUERO	JUZ..3	SENTENCIA	27-nov-69	050C-00301589
75	VERACRUZ		AUTO410-6911	15-dic-99	050C-00521180
76	SANTAFE	28	148	12-feb-96	050C-00151022
77	LA GRANJA	1	4245	03-dic-43	050C-01520367
78	ACEVEDO TEJADA	1	2667	08-jun-83	050C-00741816
79	ACEVEDO TEJADA	1	2667	08-jun-83	050C-00741817
80	ACEVEDO TEJADA	1	2667	08-jun-83	050C-00741818
81	ACEVEDO TEJADA	21	5530	16-sep-85	050C-00741819
82	ACEVEDO TEJADA	21	5530	16-sep-85	050C-00741821
83	ACEVEDO TEJADA	21	5530	16-sep-85	050C-00741822
84	ACEVEDO TEJADA	21	5530	16-sep-85	050C-00741824
85	ACEVEDO TEJADA	21	5530	16-sep-85	050C-00741825
86	ACEVEDO TEJADA	21	5530	16-sep-85	050C-00741826
87	ACEVEDO TEJADA	27	2048	14-dic-87	050C-00741827
88	LA CATEDRAL	1	2982	26-sep-49	050C-01498127
89	KR 6 14-92/94/96/98 AP 601 BLOQUE 1	2	6202	29-dic-99	050C-00057607
90	KR 6 14-92/94/96/98 AP 701 BLOQUE 1	2	6202	29-dic-99	050C-00057608
91	KR 6 14-92 AP 301	2	6201	29-dic-99	050C-00074660
92	KR 6 14-92 AP 302	2	6201	24-dic-99	050C-00074681
93	KR 6 14-92 AP 303	2	6201	29-dic-99	050C-00074680
94	KR 6 14-92 AP 401	2	6201	29-dic-99	050C-00042326
95	KR 6 14-92/94/96/98 AP 701 BLOQUE 2	2	6178	29-dic-99	050C-00074985
96	KR 6 14-92/94/96/98 AP 702BLOQUE 2	2	6178	29-dic-99	050C-00076522
97	LA TRINIDAD	5	1951	06-abr-62	050C-01051037
98	SAN CARLOS	4	5525	12-sep-75	050S-00157212
99	EMAUS	15	1139	28-jun-74	050C-00026694
100	LA RESURRECCION	9	813	06-mar-65	050S-40361073
101	COLON	6	5662	12-ago-69	050C-00676400
102	ENGATIVA	1	1396	10-abr-81	050N-00608802
103	CL 10 11-13/25	5	3233	10-jun-58	050C-00824420
104	KR 6 14-98 AP 601	26	1352	17-dic-82	050C-00875986

- Información deficiente al no existir correspondencia entre números de matrícula inmobiliaria cuando coinciden otros parámetros de identificación de los predios; tales como código expediente, nomenclatura o información de la escritura; en los siguientes casos:

CUADRO N° 14
DIFERENCIAS EN MATRICULA INMOBILIARIA ENTRE AUXILIARES

Nomenclatura	No. matrícula según auxiliar Cuenta 1605	No. matrícula según auxiliar Cuenta 1640
KR 15 18-31/37	050C-00101928	050C-00101921
CALVO SUR	050S-00302850	050S-00302849
PERSEVERANCIA	050C-01523753	050C-01485137
EL RESTREPO	050-000327556	050S-00327555
SANTA FE	050C-01084762	050C-00011246

4.2.2.5. En seguimiento a la información presentada acerca del Proyecto de Inversión 7227 “Registro, Saneamiento y Sistema del Información del Espacio Público” se detectó inconsistencia en la información en los siguientes aspectos:

Estableció que para el año 2002 se proyectó en la Meta 3 “Incorporar y depurar predios a la contabilidad del D.C.” la cantidad de 15830.

Sobre lo anterior se presenta en folio 00932 de la cuenta rendida a la Contraloría de Bogotá un cuadro de avance con una ejecución del 100%, con distribución de avance durante los meses de la vigencia, así:

Enero	2954
Febrero	1478
Marzo	1573
Abril	431
Mayo	48
Junio	252
Julio	4500
Agosto	282
Septiembre	2312
Diciembre	2000
Acumulado	15830

Así mismo en el folio 00953 de la cuenta rendida a la Contraloría se indica: *“En los estados contables razonables, se incorporaron 15830 predios a la contabilidad del Distrito mediante el proyecto de inversión 7227, gestionado por el DADEP a través de la Subdirección de Registro Inmobiliario, cuyo funcionamiento, a la vez permitió la incorporación de otros 4184 predios a la contabilidad”*

La anterior información no corresponde a la realidad.

4.3. AUDITORÍA AL PRESUPUESTO

4.3.1. El presupuesto público constituye la principal herramienta de control y planificación financiera con que cuentan las entidades del estado para llevar a cabo la función pública que le ha sido asignada. Una adecuada planificación presupuestaria incluye la ejecución armónica de los gastos durante toda la vigencia fiscal, con el fin de lograr en debida forma lo cometidos estatales.

Para la vigencia de 2002, la ejecución presupuestal de gastos del DADEP no tuvo una adecuada planeación financiera y muestra un comportamiento irregular durante el año. Es así que \$3.781.94 millones de pesos representativos del 46.05% de la ejecución total del año fueron comprometidos durante el último periodo. (ver cuadro N° 7)

4.4. AUDITORIA A LA CONTRATACIÓN

4.4.1. Contrato de prestación de servicios N° 140 de 2000

Contratista: AT&T COLOMBIA S.A.

Fecha de iniciación diciembre 29 de 2000

Fecha de terminación mayo 6 de 2002

Valor inicial: \$43.346.271.50

Adiciones: \$13.962.991,30

Valor final: \$57.309.262,8

Objeto: Prestar el servicio de arrendamiento por el término de diez (10) meses de un enlace dedicado a internet para la Defensoría incluyendo pruebas, montaje, conexión, puesta en marcha, servicio, configuración y mantenimiento, además del diseño, edición y Publicación de la página Web de la Entidad.

4.4.1.1. El DADEP realizó un proceso de contratación directa para lo cual elaboró los términos de referencia los cuales fueron retirados por las firmas interesadas en participar en el proceso; el punto 11.6 de los citados pliegos establecieron lo siguiente en relación con la capacidad jurídica de cada proponente: "...Así mismo el oferente deberá acreditar su constitución legal con una antelación no inferior a un (1) año a la fecha límite de presentación de propuestas y que su duración no es inferior al término de ejecución del contrato y un (1) año más."... (subrayado propio)

Una vez recibidas las propuestas de las firmas interesadas en participar y realizada la correspondiente evaluación de propuestas por parte del DADEP, se encontró que ninguno de los oferentes cumplía con lo establecido en los Términos de Referencia y en consecuencia el DADEP declaró desierto el proceso de

contratación y así lo hizo saber a los oferentes mediante las siguientes comunicaciones:

-AT&T COLOMBIA S.A. oficio radicado con el número 2000EE15767 del 4/12/00
-REY MORENO S.A. oficio radicado con el número 2000EE15768 del 4/12/00
COLOMSAT S.A. oficio radicado con el número 2000EE15770 del 4/12/00

Lo anterior en consideración al estudio de evaluación emitido por la Oficina Asesora Jurídica del DADEP allegado con memorando radicado bajo el número 2000IE3725 del 30 de noviembre de 2000 suscrito por el Jefe de dicha Oficina – Dr. Roberto Antonio Zapata Baez-, (folio 305 carpeta 2 del contrato) que dijo: “(...) *De conformidad con lo expuesto la propuesta presentada por AT&T COLOMBIA S.A. NO se encuentra habilitada jurídicamente para ser evaluada.*

(...) EN CONCLUSION: LAS PROPUESTAS PRESENTADAS POR REY MORENO S.A. y AT&T COLOMBIA S.A. NO SE ENCENTRAN APTAS JURIDICAMENTE PARA SER EVALUADAS.”

En particular, la oferta presentada por la firma AT&T COLOMBIA S.A. no cumplió con lo establecido en el numeral 11.6 de los Pliegos de Condiciones en consideración a que dicha firma fue constituida el 7 de marzo de 2000 tal como consta en la Escritura Pública N° 1146 de marzo 7 de 2000 de la Notaría Sexta de Santafe de Bogotá.

Como consecuencia, el DADEP inició por segunda vez el proceso que por contratación directa pretendía contratar el objeto arriba citado, para lo cual se elaboraron nuevos términos de referencia en idénticas condiciones a los inicialmente aprobados obteniendo propuestas de los siguientes oferentes: IMPSAT S.A., AT&T COLOMBIA S.A., COLOMSAT S.A.

Nuevamente, el estudio jurídico allegado a folios 669 al 672 de los documentos contractuales (carpeta N° 4) se ratificó en los planteamientos anteriores en el sentido de que “(...) *De conformidad con lo expuesto la propuesta presentada por AT&T COLOMBIA S.A. NO se encuentra habilitada jurídicamente para ser evaluada.*”, en razón de que dicha Compañía no cumple con lo estipulado en el numeral 11.6 de los Pliegos de condiciones.

Este concepto es ratificado mediante memorando radicado bajo el número 2000IE4189 de diciembre 21 de 2000 firmado por el Jefe de la Oficina Jurídica del DADEP en el cual se absuelven las inquietudes que sobre el tema planteó el oferente.

Las propuestas restantes no cumplieron en su totalidad con los requisitos exigidos en los términos de referencia y por consiguiente nuevamente el DADEP declara desierto el proceso de contratación, decisión que les fue comunicada a los oferentes .

Como consecuencia de lo anterior y por tercera vez consecutiva, el DADEP abre nuevamente el proceso de contratación directa y cursa invitaciones a las firmas COLOMSAT S.A., IMPSAT S.A., AT&T COLOMBIA S.A. y REY MORENO S.A. anexando los nuevos términos de referencia. Dentro del proceso solo presentaron propuestas las firmas COLOMSAT S.A. y AT&T COLOMBIA S.A.

Llama la atención de la Contraloría que los nuevos términos de referencia modificaron el numeral 11.6 de los pliegos de condiciones en el sentido de que el oferente debería acreditar su constitución legal con una antelación no inferior, ya no de un (1) año como figuraba anteriormente, sino con una antelación de seis (6) meses; textualmente el numeral quedó así: “(…) Así mismo, el oferente deberá acreditar su *constitución legal con una antelación no inferior a seis (6) meses a la fecha límite de presentación de propuestas* y que su duración no sea inferior al término de ejecución del contrato y una (1) año más.” (subrayado propio)

Se observa que para adjudicar el contrato a la firma AT&T COLOMBIA S.A. paulatinamente se fueron creando las condiciones propicias para otorgarle el contrato a este oferente; es así que incluso se modificaron los términos de referencia con el fin de adecuarlos a las condiciones de creación de la empresa que presentaba el oferente, quien como se anota en la primera parte de éste análisis no cumplía con el requisito que la empresa había sido constituida con un año de antelación a la fecha del cierre de propuestas. Por este hecho, la Oficina Jurídica del DADEP consideró que éste oferente no era apto legalmente para ser evaluado por no cumplir con el requisito de marras. En la tercera convocatoria, la administración modifica los términos de referencia y cambia la posición anterior de exigir que la constitución de la empresa hubiera ocurrido un año antes de la fecha límite para la presentación de propuestas e incluye que el requisito relacionado con éste aspecto sólo se limitara a seis (6) meses, que es precisamente el término suficiente para que el oferente cumpliera con tal requisito, dado que la fecha de constitución de la sociedad es en marzo 7 de 2000.

Adicionalmente, el DADEP invitó reiterativamente al oferente adjudicado, a pesar de conocer el incumplimiento que el mismo presentaba en relación con los Pliegos de Condiciones, incumplimiento que fue establecido con base en conceptos jurídicos muy claros elaborados por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad.

Con base en estas consideraciones el DADEP, en el proceso contractual que dio origen al contrato de prestación de servicios N° 140 de 2002, incumplió el Estatuto General de la Contratación Administrativa adoptado por medio de la Ley 80 de 1993 especialmente en lo relacionado con el incumplimiento del principio de selección objetiva de que trata el artículo 29 de la referida normatividad que establece:

“... Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.”

Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los obtenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido. El menor plazo que se ofrezca inferior al solicitado en los pliegos, no será objeto de evaluación.” (Subrayado propio).

Respuesta del DADEP

Mediante comunicación radicada con el número 2003ER14211 de septiembre 16 de 2003, la Contraloría solicitó a la administración las explicaciones pertinentes, a lo cual el DADEP respondió con el oficio radicado con el número 2003EE15224 de septiembre 19 del mismo año en los siguientes términos:

“(...) A través de la presente comunicación, me permito dar contestación a las inquietudes expuestas en su escrito de la referencia.

1. CONTRATACION:

1.1. 1. Contrato Prestación de Servicios No 140 de 2000.

(...)

La ley 80 de 1993 no establece como requisito de capacidad de los oferentes personas jurídicas, acreditar su constitución legal con una antelación no inferior a un año.; lo único que exige es que las personas jurídicas nacionales y extranjeras acrediten que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más, es decir la norma quiere garantizar que a futuro se tenga la sociedad contratista constituida para garantizar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

El requisito exigido a los oferentes de acreditar su constitución legal, con un año de anticipación a la fecha límite de la presentación de propuestas, fue una exigencia propia de la entidad, la cual permaneció incólume para dos de las contrataciones directas realizadas hasta la fecha de presentación de ofertas.

La modificación de dicho requisito, al que por ley, no estaba obligada a solicitarlo, no es más que el ejercicio de la facultad que la misma ley le otorga tratándose de procedimientos de contratación directa, debido a que

esta exigencia no incidía en la comparación objetiva de las propuestas, por cuanto para efectos legales una sociedad constituida con un año de antelación y una constituida con un día de antelación a la entrega de las ofertas, es igualmente capaz para celebrar contratos con el estado.”

Valoración de la respuesta

Sea lo primero advertir que la Contraloría en ningún momento ha observado acerca de la incapacidad del contratista AT&T COLOMBIA S.A. para celebrar contratos con el Estado en los términos establecidos en el Artículo 6º de la Ley 80 de 1993. De la misma forma, tampoco se cuestiona el procedimiento de la contratación directa que utilizó el DADEP para efectuar la selección del contratista.

Como bien lo observa la administración en su respuesta a las observaciones formuladas por el ente de control al citar la jurisprudencia de la Corte Constitucional “...Los términos de referencia como manifestación de voluntad de la entidad, en los procesos de contratación directa, se fundamentan en los principios rectores de la actuación administrativa que son de forzosa observancia para la administración. Dichos términos, enmarcan reglas de juego sobre las cuales los oferentes formularan sus propuestas y pueden ser objeto de modificación y sustitución por parte de la administración, sin mengua del principio de igualdad, hasta el momento de la presentación de las ofertas.

No hay duda de que los términos de referencia constituyen la fijación de las reglas de juego con que cuentan las entidades estatales para obtener una selección objetiva del contratista y es por ello que dichas condiciones entran a formar parte integrante del contrato.

Por otra parte, es cierto que el requisito de los oferentes de acreditar su constitución con una (1) año de anticipación, no es una exigencia legal que permita evidenciar la posible violación de una norma de éste rango; no obstante, como se ha mencionado con anterioridad, los Términos de Referencia constituyen las reglas del juego con que la administración actúa hacia los oferentes, con el ánimo precisamente de brindar igualdad de oportunidades de acceso a la función administrativa utilizando así un mecanismo que permite evidencia la transparencia de la contratación pública.

El cambio que se dio en los términos de referencia del proceso de contratación que dio origen al contrato 140 de 2000, al exigir primero en dos (2) oportunidades que el oferente cumpliera con el requisito de haber constituido la empresa con un año de antelación a la fecha de presentación de la propuesta y posteriormente rebajar este término a sólo seis (6) meses, está variando también la igualdad de

oportunidades que inicialmente el DADEP había concedido a los oferentes del proceso.

No se podría ahora entrar a justificar tal actuación alegando la inexistencia de norma legal que así lo exigiere, pues como es bien sabido los términos de referencia o pliegos de condiciones constituyen la “ley” inicial del proceso contractual, pues a través de ellos la administración fijó las reglas generales que regirían dicho proceso con el fin de garantizar la transparencia y la objetividad.

No es entendible el hecho de que un oferente que fue rechazado por aspectos de tipo legal durante dos (2) oportunidades consecutivas, vuelva a ser invitado mediante escrito expreso de la administración, cuando ésta de hecho conocía ya la situación de incumplimiento que presentaba el oferente.

Por todo lo anterior, la respuesta dada por la administración no satisface lo requerido por éste órgano de control, razón por la cual no existe otra alternativa que confirmar la observación planteada.

Por otro lado, el numeral 15 de los términos de referencia establecen en relación con el rechazo de la propuesta: “(...) *Se rechazarán aquellas propuestas que se encuentren en cualquiera de los siguientes casos:*

(...) - Cuando la propuesta no cumpla con los requisitos y anexos exigidos”...

(...) - Cuando no presente copia del Balance General”

Para efectos de participar en la convocatoria de la administración, la firma AT&T COLOMBIA S.A. aportó los estados financieros con corte a 30 de junio de 2000 correspondientes a la firma Firstcom de Colombia S.A. y no los de AT&T Colombia S.A., cuando dicha compañía para esa fecha de corte, se encontraba disuelta tal como lo certifica la Cámara de Comercio de Bogotá en el folio de matrícula mercantil allegado por el mismo oferente obrante a folio 414 de la carpeta del contrato N° 3 que dice: “... que por escritura pública No 1146 del 07 de marzo del 2000, de la Notaría sexta de Santafé de Bogotá, inscrita el 17 de marzo del 2000, bajo el No 720686 del Libro IX, la sociedad de la referencia se constituyó para continuar el objeto social de la Sociedad Firscom Colombia S.A., sociedad que se hallaba disuelta.” (subrayado propio)

Esta compañía Firscom S.A. fue disuelta para dar paso a la empresa AT&T COLOMBIA S.A. y por consiguiente quien debería haber aportado sus estados contables, en cumplimiento de los términos de referencia, era ésta última no Firstcom de Colombia S.A., dado que no tenía la capacidad legal respectiva para la fecha en que se presentan dichos estados financieros.

Este hecho permite concluir que el DADEP adjudicó el contrato a una firma que había incumplido la obligación contenida en los términos de referencia del proceso. Si un oferente presenta los estados contables de una empresa distinta, estos pueden considerarse como no presentados. Tal omisión se encuentra dentro de las causales de rechazo de la propuesta incluida en los términos de referencia bajo el numeral 15 citado anteriormente.

Respuesta de la administración

“(…) 1.1.2: Estados Financieros:

La Sociedad Firstcom S.A. (Hoy AT&T Colombia S.A.) formalizo un acuerdo de fusión impropia mediante el cual dicha sociedad absorbió a la Sociedad Firstcom Colombia S.A. Dicho acto fue formalizado y protocolizado mediante Escritura 1146 del 7 de marzo de 2000 otorgada en la notaría 6 del Círculo de Bogotá...

El proceso de fusión se realizó conforme a lo previsto en el artículo 180 del Código de Comercio, el cual señala:

Fusión Impropia: Art. 180: “ Lo dispuesto en esta sección 29 podrá aplicarse también al caso de la formación de una nueva sociedad para continuar los negocios de una sociedad disuelta, siempre que no haya variaciones en el giro de sus actividades o negocios y que la operación se celebre dentro de los seis meses siguientes a la fecha de disolución”.

En virtud a lo anterior y conforme lo señalado en el Certificado de Existencia y representación que obra a folio 114, tenemos:

- La sociedad Firstcom Colombia S.A. se fusionó con la sociedad Firstcom S.A, absorbiendo esta última a la primera que fue la que disolvió.*
- La sociedad Firstcom S.A continuó el objeto social de la sociedad que estaba disuelta (Firstcom Colombia S.A.)*
- La sociedad Firstcom S.A, mediante Escritura Pública 0004248 cambio su nombre de Firstcom S.A. por AT&T.*

De lo anterior se deduce que toda vez que la compañía Firstcom S.A. no fue la que se disolvió como se afirma en su escrito, sino por el contrario fue la sociedad (Firstcom Colombia S.A.), los estados financieros aportados, es decir los de Firstcom S.A. quien cambio su nombre por el de AT&T eran los que debía aportar el proponente para ser objeto de la evaluación, como efectivamente sucedió.”

Valoración de la respuesta.

Es cierto que la sociedad Firstcom S.A. fue objeto de una fusión impropia a través de la cual AT&T COLOMBIA S.A. absorbió a la primera, sin embargo, Firstcom S.A. se encontraba disuelta desde marzo 7 de 2000, es decir que dicha compañía no

²⁹ Se hace referencia a la sección II Fusión

se encontraba jurídicamente habilitada para presentar Estados Contables con corte a junio 30 de ese año, por carecer competencia para ello.

Por lo anterior, el oferente AT&T COLOMBIA S.A. era quien debía presentar los estados contables ya que fue esta última firma la que presentó la propuesta. Para este caso es aplicable también lo que en su momento estimó la Oficina Asesora Jurídica en relación con el incumplimiento que existía en este oferente para la constitución de la sociedad con un (1) año de antelación a la presentación de la propuesta; efectivamente con la radicación N° 2000IE4189 de diciembre 21 de 2000, dicha oficina estimo que *“(...) Pese a los argumentos que se han expuesto se considera que, tal como ya se ha manifestado, la sociedad proponente AT&T Colombia no cumple con el término de constitución de un año exigido en los términos de referencia. Aun cuando la nueva sociedad desarrolla el objeto y en ella radican los derechos y obligaciones de la sociedad absorbida, es claro que si fecha de constitución sólo se remonta al 7 de marzo de 2000 y que la anterior sociedad desapareció como persona jurídica...”* (subrayado propio). No es entonces posible aceptar la respuesta dada por la administración en este punto.

4.4.2. Contratos de prestación de servicios N° 115 de 2000

Clase: Prestación de Servicios

Contratista: CARLOS EDUARDO LINARES LOPEZ

Identificación: 19.498.016

Objeto: Prestar sus servicios profesionales como abogado para adelantar la representación judicial del Distrito Capital iniciando y llevando hasta su culminación hasta CINCUENTA (50) casos, así como la realización de las gestiones de asesoría legal necesaria para iniciar los procesos judiciales, de conformidad con lo expresado en los términos de la invitación y la oferta presentada por el contratista, documentos éstos que hacen parte integral del contrato.

En el año 2000, el DADEP realizó un proceso de contratación a través del cual, mediante una invitación pública, se pretendía contratar los servicios profesionales de representación judicial y asesoría legal para la entidad, con lo cual se seleccionaron los abogados Carlos Eduardo Linares López y Germán Alberto Herrera Riveros, lo que dio origen a los contratos de prestación de servicios N° 115 y 116 de 2000 respectivamente.

Para el caso específico del contrato N° 115 de 2000, suscrito con el señor Carlos Eduardo Linares López, la cláusula primera estableció como objeto contractual lo siguiente: *“(...) CLAUSUSLA PRIMERA.- OBJETO: El CONTRATISTA se compromete con BOGOTÁ D.C. – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL*

ESPACION PÚBLICO a prestar sus servicios profesionales como abogado para adelantar la representación judicial del Distrito Capital iniciando y llevando hasta su culminación hasta CINCUENTA (50) casos, así como la realización de las gestiones de asesoría legal necesaria para iniciar los procesos judiciales, de conformidad con lo expresado en los términos de la invitación y la oferta presentado por el contratista, documentos éstos que hacen parte del presente contrato.”

La cláusula 4º del citado contrato estableció como obligaciones del DADEP: “(...) 1. Actualizar al cambiar la vigencia fiscal el valor del contrato de conformidad con el ajuste del Salario Mínimo Legal”.

Así mismo la cláusula quinta relacionada con el valor y la forma de pago estipula que: “(...) Para efectos legales el valor del presente contrato es hasta por la suma de CIENTO SETENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL PESOS (\$174.267.000.00) MCTE, el cual incluye IVA y la totalidad de los costos directos e indirectos que demande la ejecución del contrato, los cuales serán cancelados de la siguiente manera: a) Un pago anticipado equivalente al 40% del valor del contrato que se efectuará dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de la aprobación de la garantía única previa la expedición del registro presupuestal. Este pago se amortizará de acuerdo con las actuaciones que adelante el contratista con base en los valores consignados en el Cuadro de Estimación de Costos de Atención por Etapas Procesales”.

Como consecuencia del otro sí N° 1 firmado con el contratista el 13 de diciembre de 2001 se modificó la forma de pago del contrato concediendo un anticipo del 50% del valor pactado.

En el cuadro de estimación de costos por etapas procesales que se encuentra establecido en la página 42 de los Términos de Referencia se establece lo siguiente:

Primera Instancia:

1. Presentación de la demanda. Una vez presentada la demanda, el contratista tendrá derecho al pago de seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
2. Presentación de Alegatos de Conclusión: Una vez se presenten los Alegatos de Conclusión, el contratista tendrá derecho al pago de seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Segunda Instancia:

Una vez se presente la impugnación, o de ser el caso, el escrito de traslado de la impugnación de la contraparte, el contratista tendrá derecho al pago del saldo o remanente del valor por cada proceso.

La propuesta del contratista incluye como valor total, la suma de 13.4 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Lo anterior indica que el contrato se suscribió a precios unitarios los cuales incluyen en forma expresa actividades relacionadas con la representación judicial para 50 casos, por un valor de 670 salarios mínimos legales mensuales vigentes, es decir \$174.267.000.

4.4.2.1. Al efectuar las actualizaciones al valor del contrato de que trata el numeral 1º de la cláusula cuarta, el DADEP incluyó para el cálculo de ésta actualización el anticipo concedido al contratista en el momento de aprobar la garantía única, es decir que las actualizaciones de valor pactadas se vienen calculando con base en el valor total inicial del contrato por la suma de \$174.267.000

El pago anticipado concedido al contratista fue cancelado por la administración mediante las ordenes de pago N° 405 de diciembre 12 de 2000 por valor de \$69.706.800 y 1073 de diciembre 31 de 2001 por valor de \$17.426.700 respectivamente, para un valor total de \$87.133.500

Las actualizaciones de precios concedidas por el DADEP con base en el salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de la presente auditoría ascienden a \$42.372.400 y fueron realizadas mediante modificaciones N° 1 de octubre 26 de 2001 por \$17.353.000, N° 02 de agosto 27 de 2002 por valor de \$13.386.000 y N° 3 de abril 24 de 2003 por valor de \$11.663.400, como se muestra a continuación:

AÑO	SMLMV	Vr actualizado	Sdo. Contrato año	Liquidación de ejecución	Saldo SMLMV
2000	260.100		\$174.267.000		670
2001	286.000	17.353.000	191.620.000	\$22.308.000	582 ³⁰
2002	309.000	13.386.000	182.698.000	\$23.545.800	505,8
2003	332.000	11.633.400	171.064.600		
Total reajustes		42.372 400			

Valor final del contrato a 30/09/2003 \$ 216.939.400,00

³⁰ Se reconocieron 10 SMLMV por elaboración de 4 conceptos. Valor total ejec. 88 smlmv por Vr 27.192.000

La Contraloría detecto que el procedimiento de actualización del precio utilizado por el DADEP no es correcto, en razón a que se le estaría reconociendo al contratista un aumento del precio pactado por valores que ya fueron pagados por el Distrito y usufructuados por el contratista según sus necesidades y expectativas. Para este ente de control la actualización del precio de que trata el numeral 1º de la cláusula 4ª del contrato arriba citado, debe efectuarse sobre los valores adeudados efectivamente al contratista, es decir, descontando el valor pagado por concepto del pago anticipado.

Si bien es cierto la actualización del precio está debidamente pactada en el contrato, no se establece allí que dicha actualización deba efectuarse sobre el valor total pactado inicialmente en el contrato o sobre los precios unitarios totales ofrecidos por el contratista, razón por la cual podría ser procedente actualizar sólo aquellos valores pendientes de pago.

Así las cosas, al realizar la liquidación de dichos reajustes descontando los valores girados al contratista por concepto de pago anticipado, se obtienen los siguientes resultados, con una diferencia de \$20.695.200 en contra del DADEP.

AÑO	SMLMV	Vr a actualizar	Sdo. actualizado año actual	Liquidación de ejecución	Nº SMLMV	Saldo en SMLMV	Valor base para actualizar
2000	260.100		\$104.560.200			402	104.560.200
2001	286.000	10.411.800	114.972.000	\$25.168.000	88	314 ³¹	89.804.000
2002	309.000	7.222.000	97.026.000	19.162.000 ³²	62	252	77.864.000
2002	309.000		78.864.000	23.545.800	76.2	175,8	54.318.200
2003	332.000	4.043.400	58.361.600				
TOTAL REAJUSTES				21.677.200			
REAJUSTES REALIZADOS por el DADEP				42.372.400			
DIFERENCIA				20.695.200			

El DADEP viene reconociendo al contratista un pago anticipado equivalente al 50% del valor por cada una de las actualizaciones realizadas, de tal forma que no ha podido dar cumplimiento a lo pactado en la cláusula quinta del contrato en relación con el literal a) que establece: “(...) a)....Este pago se amortizará de acuerdo con las actuaciones que adelante el contratista con base en los valores consignados en el Cuadro de Estimación de Costos de Atención por Etapas Procesales ...”, dado que en las órdenes de pago que se han librado a favor del contratista no se está realizando la amortización pactada.

Este último procedimiento tampoco es procedente en razón que no está pactado contractualmente y dificulta la amortización que se le debe efectuar a los dineros

³¹ Se reconocieron 10 SMLMV por la elaboración de 4 conceptos. Valor total \$27.192.000

³² El contrato se modificó mediante otro sí que deja en 50% al anticipo por tanto se giró éste valor como actualización de dicho anticipo.

entregados en calidad de pago anticipado. Así mismo, no ha existido un adecuado control de las garantías que cubren el manejo del anticipo, dado que no tienen una relación coherente con el valor que hasta la fecha de la auditoría se le ha girado al contratista por éste concepto. A continuación me permito relacionar las pólizas y valores de cubrimiento de anticipo en para cada modificación contractual:

Concepto	Valor acto	Valor anticipo	Póliza N°	Valor Asegurado Anticipo
Contrato Principal	174.267.000	69.706.800	72338	69.706.800
Modificación N° 1	17.353.000 ³³	6.941.200	72338 anexo 1	76.648.000
Otro Sí N° 1	76.648.000	19.162.000	72338 anexo 2	95.810.000
Modificación N° 2	13.386.000	6.993.000	72338 anexo 3	82.002.400
Modificación N° 3	11.633.400	5.816.700	72338 anexo 4	86.655.760

De acuerdo con el cuadro anterior, el valor asegurado actual por concepto de manejo del pago anticipado es de \$86.655.760, cuando el valor que realmente se ha cancelado al contratista por este concepto es de \$106.584.400.

4.4.2.2. La suscripción del contrato implica para el DADEP la obligación de suministrar los documentos y de información necesaria para llevar acabo el objeto del contrato tal como lo establece el numeral 3° de la cláusula cuarta del contrato

Llama la atención de la Contraloría, que para la ejecución del contrato la administración no contaba con los 50 casos contratados debidamente identificados y documentados con el fin de que el abogado contratado pudiera iniciar en tiempo sus actividades legales. Por el contrario, el DADEP lo que hizo fue un contrato para que el contratista llevaran a cabo los 50 casos que hacia el futuro se determinarían, de tal forma que el objeto contractual es realmente incierto dado que no existía la certeza de que la administración tuviera las posibilidades mediatas de identificar y entregar al contratista para llevar acabo los procesos correspondientes a los 50 casos contratados. Es decir, la administración no tenía siquiera identificados cuales eran los predios que se pretendían entregar a los abogados para iniciar procesos judiciales.

Por lo anterior, a 31 de diciembre de 2002 el contratista solamente ha terminado tres (3) procesos mientras que se le han girado por concepto de pagos anticipados \$100.767.700, lo que indica que luego de 2 años de ejecución del contrato solamente se ha cumplido el 6% del objeto contractual y se le ha girado al contratista el 50% del valor del contrato incluyendo adiciones por reajuste de precios. Adicionalmente, en relación con la eficiencia en la presentación de

³³ Mediante orden de pago N° 933 de noviembre 21/2001, el DADEP pagó por concepto del 40% anticipado de éste reajuste la suma de \$6.941.200.

procesos, se tiene que a esta misma fecha el contratista ha presentado 18 demandas de las 50 contratadas.

En estas condiciones, y dado que el contrato tiene en realidad un término hasta cuando se hayan culminado todos los casos, se tiene que al contratista no le interesa acelerar o hacer más eficiente las presentaciones de demandas y los procesos respectivos en razón de que las actualizaciones de precios pactadas le mantienen un ingreso asegurado y entre más tiempo demoren dichos procesos, mayor será el ingreso que perciba el contratista.

De continuar esta situación el DADEP terminará pagando por concepto de los 50 casos contratados una suma infinitamente superior a la que inicialmente contrato dado que aún el abogado no ha iniciado sino el 36% de los casos que se contrataron inicialmente y que ésta clase de procesos tienen una duración media que puede fluctuar entre dos (2) y tres (3) años por caso.

4.4.2.3. El pago efectuado por concepto de anticipo tiene como condición que éste se realizará una vez aprobada la garantía única y expedido el registro presupuestal correspondiente.

Si bien esta obligación fue cumplida en debida forma, se resalta el hecho que la iniciación del contrato tuvo lugar en febrero 12 de 2001 (folio 136 carpeta principal), mientras que el anticipo fue girado en diciembre 15 de 2000 según orden de pago 405 de esa fecha.

4.4.3. Contrato de prestación de servicios N° 116 de 2000

Clase: Prestación de servicios

Contratista: GERMAN ALBERTO HERRERA RIVEROS

Identificación: 79.339.982

Objeto: Prestar sus servicios profesionales como abogado para adelantar la representación judicial del Distrito Capital iniciando y llevando hasta su culminación hasta CINCUENTA (50) casos, así como la realización de las gestiones de asesoría legal necesaria para iniciar los procesos judiciales, de conformidad con lo expresado en los términos de la invitación y la oferta presentada por el contratista, documentos éstos que hacen parte integral del contrato.

Este contrato fue suscrito como consecuencia del proceso de contratación que se realizó conjuntamente para seleccionar el contratista descrito en el punto 1.1. de este documento.

En forma general, el contrato presenta las mismas condiciones básicas del contrato N° 115 de 2002 en cuanto al objeto, a la forma de pago, a las obligaciones del contratista y del DAEP; únicamente cambia lo relacionado con el valor inicial del contrato que es de \$165.000.000 y el valor unitario que cobra el contratista el cual para éste caso se ubica en 12.68 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por tal razón no nos detenemos en transcribir la parte general del mismo por cuanto se encuentra en las mismas condiciones que la transcrita en la parte inicial del contrato 115/2000.

4.4.3.1. Al efectuar las actualizaciones al valor del contrato de que trata el numeral 1° de la cláusula cuarta, el DADEP incluyó para el cálculo de ésta actualización el anticipo concedido al contratista en el momento de aprobar la garantía única, es decir que las actualizaciones de valor pactadas se vienen calculando con base en el valor total inicial del contrato por la suma de \$165.000.000

El anticipo concedido al contratista fue cancelado por la administración mediante las ordenes de pago N° 396 de diciembre 14 de 2000 por valor de \$66.000.000, 1053 de diciembre 28 de 2001 por valor de \$16.500.000 y 1059 de diciembre 28 de 2001 por valor de \$1.642.928 respectivamente, para un valor total de \$84.142.928

Las actualizaciones de precios concedidas por el DADEP con base en el salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de la presente auditoría ascienden a \$41.209.100 y fueron realizadas mediante modificaciones N° 1 de octubre 26 de 2001 por \$16.429.820, N° 02 de octubre 11 de 2002 por valor de \$12.750.510 y N° 3 de abril 24 de 2003 por valor de \$12.028.770, como se muestra a continuación:

AÑO	SMLMV	Vr actualizado	Sdo. Contrato año	Liquidación de ejecución	Saldo SMLMV
2000	260.100		\$165.000.000		634.37
2001	286.000	16.429.820	181.429.820	\$24.720.000	554.37 ³⁴
2002	309.000	12.750.510	169.460.330	9.789.120	522,99
2003	332.000	12.028.770	171.064.600		
TOTAL REAJUSTES		41.209.100			
Valor final del contrato a 31/12/2002			\$206.209.100,00		

La Contraloría detectó que el procedimiento de actualización del precio utilizado por el DADEP no es correcto, en razón a que se le estaría reconociendo al contratista un aumento del precio pactado por valores que ya fueron pagados por el Distrito y usufructuados por el contratista según sus necesidades y expectativas.

³⁴ Incluye el pago de 4 conceptos que se cancelaron a razón de 2 smlmv por cada uno y 12 demandas presentadas para un total de 80 smlmv

Para este ente de control la actualización del precio de que trata el numeral 1º de la cláusula 4ª del contrato arriba citado, debe efectuarse sobre los valores adeudados efectivamente al contratista, es decir, descontando el valor pagado por concepto del pago anticipado.

Si bien es cierto, la actualización del precio está debidamente pactada en el contrato, no se establece allí que dicha actualización deba efectuarse sobre el valor total pactado inicialmente en el contrato o sobre los precios unitarios totales ofrecidos por el contratista, razón por la cual podría ser procedente actualizar sólo aquellos valores pendientes de pago.

Así las cosas, al realizar la liquidación de dichos reajustes descontando los valores girados al contratista por concepto de anticipo, se obtienen los siguientes resultados, con una diferencia de \$17.522.522 en contra del DADEP.

AÑO	SMLMV	Vr a actualizar	Sdo. actualizado año actual	Liquidación de ejecución	Nº SMLMV	Saldo en SMLMV	Valor base para actualizar
2000	260.100		\$99.000.000			380.62	99.000.000
2001	286.000	9.858.058	108.858.058	\$22.880.000	80	300.62 ³⁵	85.978.058
2002	309.000	6.914.260	92.892.318	18.142.982 ³⁶	58.72	241,90	74.749.336
2002	309.000		74.749.336	9.579.000	31.00	210,90	65.170.336
2003	332.000	4.850.700	70.021.036				
TOTAL REAJUSTES			23.686.578				
REAJUSTES REALIZADOS			41.209.100				
DIFERENCIA			17.522.522				

El DADEP viene reconociendo al contratista un anticipo equivalente al 50% del valor por cada una de las actualizaciones realizadas, de tal forma que no ha podido dar cumplimiento a lo pactado en la cláusula quinta del contrato en relación con el literal a) que establece: “(...) a)....Este pago se amortizará de acuerdo con las actuaciones que adelante el contratista con base en los valores consignados en el Cuadro de Estimación de Costos de Atención por Etapas Procesales ...”, dado que en las órdenes de pago que se han librado a favor del contratista no se está realizando la amortización pactada.

Este último procedimiento tampoco es procedente en razón que no está pactado contractualmente y dificulta la amortización que se le debe efectuar a los dineros entregados en calidad de anticipo.

³⁵ Incluye el pago de 4 conceptos que se cancelaron a razón de 2 smlmv por cada uno

³⁶ El contrato se modificó mediante otro sí que deja en 50% al anticipo por tanto se giró éste valor como actualización de dicho anticipo.

Respuesta de la administración

La Contraloría solicitó al DADEP explicaciones sobre este tema a lo cual la administración dio respuesta definitiva mediante la comunicación 2003EE16771 del 15 de octubre de 2003 en el cual se planteó lo siguiente:

“... Frente al tema de las actualizaciones efectuadas al valor de los contratos 115 y 116 de 2000, la Entidad acepta parcialmente la observación formulada por la Contraloría en el sentido que las actualizaciones presentan diferencias de saldos en contra del DADEP, situación que será corregida por la Entidad.

.... a lo largo de la ejecución que resta de los mismos, la Entidad adoptará las medidas pertinentes para solventar tal situación.

Por lo expuesto, dado que los contratos 115 y 116 de 2000 se encuentran en ejecución y a la fecha existen saldos insolutos, contra éstos se procederá a garantizar que el valor de los contratos no supere los precios fijos expresados en salarios mínimos legales mensuales vigentes inicialmente pactados.”

4.4.3.2. La suscripción del contrato implica para el DADEP la obligación de suministrar los documentos y de información necesaria para llevar acabo el objeto del contrato tal como lo establece el numeral 3º de la cláusula cuarta del contrato

Llama la atención de la Contraloría, que para la ejecución del contrato la administración no contaba a los 50 casos contratados debidamente identificados y documentados con el fin de que el abogado contratado pudiera iniciar en tiempo sus actividades legales. Por el contrario, el DADEP lo que hizo fue un contrato para que el contratista llevaran a cabo los 50 casos que hacia el futuro se determinarían, de tal forma que el objeto contractual es realmente incierto dado que no existía la certeza de que la administración tuviera las posibilidades mediatas de identificar y entregar al contratista para llevar acabo los procesos correspondientes los 50 casos contratados. Es decir, la administración no tenía siquiera identificados cuales eran los predios que se pretendían entregar a los abogados para iniciar procesos judiciales. En el acta de iniciación del contrato firmada el 12 de febrero de 2001 se hacen entrega de sólo 13 casos de los 50 pactados.

Por lo anterior, a 31 de diciembre de 2002 solamente se han terminado dos (2) procesos; a la misma fecha, al contratista se le han girado por concepto de pagos anticipados \$103 104 496, lo que indica que luego de 2 años de ejecución del contrato solamente se ha cumplido el 4% el objeto contractual y se le ha girado al contratista el 50% del valor del contrato incluyendo adiciones por reajuste de precios. En relación con la eficiencia en la presentación de procesos, se tiene que

a esta misma fecha el contratista ha presentado 12 demandas de las 50 contratadas y ha elaborado 5 alegatos.

En estas condiciones, y dado que el contrato tiene en realidad un término hasta cuando se hayan culminado todos los casos, se tiene que al contratista no le interesa acelerar o hacer más eficiente las presentaciones de demandas y los procesos respectivos en razón de que las actualizaciones de precios pactadas le mantienen un ingreso asegurado y entre más tiempo demoren dichos procesos, mayor será el ingreso que perciba el contratista.

De continuar esta situación el DADEP terminará pagando por concepto de los 50 casos contratados una suma infinitamente superior a la que inicialmente contrato dado que aún el abogado no ha iniciado sino el 36% de los casos que se contrataron inicialmente y que ésta clase de procesos tienen una duración media que puede fluctuar entre dos (2) y tres (3) años por caso.

4.4.3.3. El pago efectuado por concepto de anticipo tiene como condición que éste se realizará una vez aprobada la garantía única y expedido el registro presupuestal correspondiente.

Si bien esta obligación fue cumplida en debida forma, se resalta el hecho que la iniciación del contrato tuvo lugar en febrero 12 de 2001, mientras que el anticipo fue girado en diciembre 14 de 2000 según orden de pago 396 de esa fecha.

4.4.4. Contrato de prestación de servicios N° 131 de 2002 – Maquinaria-

Contratista: AGRO-FILTER LTDA.

Valor: \$335.920.829

Representante legal: Guillermo Zapata Rodríguez.

Objeto: El contratista se obliga para con Bogotá DADEP a realizar la prestación del servicio de administración, operación y mantenimiento de la maquinaria y equipos descritos en el anexo 1 del pliego de condiciones de la presente contratación, los cuales se utilizarán en la realización de operativos de recuperación del espacio público en Bogotá D.C. de conformidad con la propuesta presentada por el contratista y lo establecido por el pliego de condiciones.

En el contrato se estipulaban las siguientes condiciones de prestación del servicio:

4.4.4.1. Los términos de referencia que se elaboran para realizar el proceso contractual constituyen la carta de navegación tanto para la entidad contratante como para los posibles oferentes que se presentan al proceso de contratación que se desarrolle.

La cláusula cuarta numeral 5 del contrato establecía que la entrega al contratista por parte de la Defensoría del Espacio Público, del inmueble ubicado en la transversal 9 A Bis 131-03/09/11 el cual sería utilizado como parqueadero para la maquinaria y otros equipos entregados por el Distrito.

El acta de iniciación del contrato No. 031 del 10 de julio de 2002 se suscribió el 12 de julio de 2002.

Posteriormente, el 12 de agosto de 2002, es decir sólo un (1) mes después de iniciado el contrato, se suscribe el OTROSI No. 01 al contrato en el cual se modifica la obligación consignada en el numeral 5 de la cláusula cuarta y se estipula: *“(...) Bogotá- DADEP cancelará al contratista la suma de \$4.002.000, incluido el IVA el cual se encuentra dentro de los costos fijos adicionales, por concepto de la bodega ubicada en la carrera 38 entre calles 10 y 11 de la localidad de Puente Aranda, la cual será utilizada como parqueadero para 20 volquetas, tres cargadores, dos retroexcavadoras, un equipo de soldadura, once carretillas y demás insumos para la ejecución del presente contrato. Igualmente, se declara la fecha de la propuesta consignada en la cláusula primera del contrato, la cual corresponde al 4 de junio de 2002.”*

Lo anterior significa que al suscribir el referido otrosí al contrato mencionado, el DAEP incluyó un elemento totalmente nuevo al objeto contractual del contrato 031/2000 sin tener en cuenta que éste constituye una variable externa que debió haber sido objeto de un proceso contractual independiente dado que el arrendamiento del inmueble no tiene relación directa con el objeto licitado y posteriormente contratado.

Por otro lado, a pesar de que la entidad conocía la necesidad del cambio de parqueadero, no incluyó este ítem dentro de los pliegos de condiciones de la Licitación Pública 002 de 2002 a fin de que todos los posibles oferentes tuvieran la oportunidad de ofertar dentro de su propuesta un predio con las condiciones requeridas. Por el contrario, el DADEP esperó un (1) mes para modificar el contrato suscrito y tomar en arrendamiento al mismo contratista (AGRO-FILTER Ltda.) el parqueadero mencionado.

Con los hechos narrados se concluye que la entidad vulneró lo establecido en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993 que trata del deber de selección objetiva. Así mismo se cambió el objeto contractual al incluir dentro de un contrato de prestación de servicios (administración, operación y mantenimiento de maquinaria) uno de arrendamiento, cuando las dos clases de contratación son distintas; el artículo 32 numerales 3º de la Ley 80 de 1993 establece lo siguiente en relación con los contratos de prestación de servicios: *“(...) Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo*

podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.”

4.4.4.2. La ejecución del contrato permite establecer que la eficiencia en la prestación de los servicios contratados por la administración no es óptima en razón que de los 816 operativos programados sólo se realizaron 439 (53.8%), se aplazaron 125 (15%) y se cancelaron 230 (28.2%). Este comportamiento influyó negativamente en los costos de operación del contrato en contra de los intereses patrimoniales del distrito en razón que los operativos aplazados implicaron el desplazamiento de la maquinaria con un costo operativo de \$15.42 millones.

No obstante, las causas de los operativos aplazados no se le podrían a tribuir al DADEP, ya que en la mayoría de las veces obedecen a incumplimientos por parte de los alcaldes locales, quienes son los encargados de ejercer la función de recuperación del espacio público. Sobre estos aspectos no se evidencia la realización de gestión alguna para que se planee de manera más eficaz cada uno de los operativos programados y se fijen responsabilidades para aquellos funcionarios que por acción u omisión puedan incluir de alguna manera para que las diligencias de recuperación de espacio público deban ser aplazadas.

Según el acta de liquidación final del contrato No.031 del 10 de julio de 2002, el valor inicial del contrato se estableció en \$335.92 millones y fue adicionado en \$132.64 millones para un total de \$468.56 millones.

4.5. AUDITORÍA DE GESTIÓN Y RESULTADOS A TRAVÉS DEL PLAN DE DESARROLLO.

4.5.1. Evaluación del Plan de Desarrollo.

4.5.1.1. Durante la vigencia, se produjeron varias modificaciones en las fichas EBI-D de los proyectos de inversión, sustentadas en su gran mayoría en modificaciones presupuéstales. Sin embargo, como se observa en el cuadro de la página siguiente, los porcentajes de cumplimiento de las metas que sobrepasan el 100% de ejecución a saber 6 metas de 14 planteadas para un total de 4 proyectos desarrollados durante el 2002, indican que para esas metas no se efectuaron los ajustes requeridos conforme a la dinámica del proceso de planeación que comprende la ejecución, seguimiento y retroalimentación del mismo y posibilita la reprogramación oportuna de las metas.

4.5.1.2. Los porcentajes de cumplimiento de 6 metas de 14 planteadas para un total de 4 proyectos desarrollados durante el 2002 y que fueron reportados en informe de gestión y resultados rendido como parte de la cuenta a Contraloría en febrero de

2003, sobrepasan el 100% al igual que la sumatoria de porcentajes verticales de ejecución de los proyectos, lo cual indica que no se efectuaron los ajustes requeridos conforme a la dinámica del proceso de planeación que comprende la ejecución, seguimiento y retroalimentación del mismo y posibilita la reprogramación oportuna de las metas y no se observaron los lineamientos especificados en las circulares emitidas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en lo que al respecto se refiere.

4.5.1.3. Para efecto de presentar el cumplimiento de la meta física se tiende a equiparar la ejecución presupuestal a la ejecución de la meta física al finalizar la vigencia, situación que induce a error ya que en muchos casos se dan por ejecutadas metas físicas para las que los recursos necesarios para su ejecución se comprometieron al finalizar la vigencia como es el caso del DADEP, quedando el cumplimiento real de las mismas supeditado a la ejecución de estos recursos durante la vigencia siguiente; la anterior situación dificulta realizar el seguimiento real al cumplimiento de las metas físicas y se evidencia al observar el total de giros efectivos realizados por proyecto en la vigencia frente al porcentaje promedio de cumplimiento de metas reportado en la vigencia por proyecto:

- Registro, saneamiento y Sistema de Información del Espacio Público. Código 7227. Se efectuaron giros equivalentes al 66% de los recursos ejecutados para el proyecto y se reportan un cumplimiento de metas promedio equivalente a 101.16%.

- Promoción del cumplimiento de normas en el espacio público. Código 7229. Se efectuaron giros equivalentes al 65.99% de los recursos ejecutados para el proyecto y se reportan un cumplimiento de metas promedio equivalente a 100.98%.

- Acuerdos de Sostenibilidad y Gestión Concertada de Espacios Públicos. Código 7400. Se efectuaron giros equivalentes al 84.15% de los recursos ejecutados para el proyecto y se reportan un cumplimiento de metas promedio equivalente a 107.42%.

- Racionalización del Uso de la Propiedad Inmobiliaria Distrital. Código 7401. Se efectuaron giros equivalentes al 72.39% de los recursos ejecutados para el proyecto y se reportan un cumplimiento de metas promedio equivalente a 104.34%.

De ser cierta la anterior situación sugiere 2 posibilidades; 1- falta de planificación presupuestal frente a la determinación real del monto específico de recursos necesarios para la ejecución de las metas propuestas; ya que de hecho lo que se muestra es que con giros inferiores a los disponibles se lograron cumplir las metas planteadas, o 2 –deficiencias en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de metas que serán financiadas con un monto específico de recursos disponibles para su ejecución durante la vigencia; ya que de hecho lo que se muestra es que con

giros inferiores a los disponibles se lograron cumplir las metas planteadas. En cualquiera de los casos se evidencian deficiencias en los procesos inherentes al proceso de Planeación.

4.5.1.4. Evaluada la información remitida a la Contraloría, se encontraron inconsistencias en algunos de los resultados producto de la gestión reportados ejemplos:

- Proyecto 7227, meta Incorporar y depurar 15.830 predios a la contabilidad del Distrito; registra un 100% de cumplimiento equivalente a la incorporación y depuración de 15.830 predios a la contabilidad del Distrito. Sin embargo el número real de predios depurados e incorporados a las cuentas de balance fue de 4.187 y a las cuentas de orden 240.

- Proyecto 7400, meta Promover acuerdos con 165 familias que habitan el cerro de Monserrate para su reasentamiento y la consecuente recuperación de 3.645 has.; registra un 96.36% de cumplimiento equivalente a la reubicación de 159 personas, sin embargo el número real de personas reubicadas durante la vigencia de 2002 fue de 150 personas.

Las anteriores situaciones afectan la eficiencia y la eficacia de la gestión de la entidad y evidencian incumplimiento en el logro de los objetivos reales, producto de la inversión realizada que posibiliten identificar con claridad el resultado de la misma es decir que atiendan a la concreción de las metas físicas planteadas en los proyectos de inversión.

Aunque en general se cuenta con formatos preestablecidos para efecto de realizar seguimiento a la gestión las situaciones encontradas desdican de la eficiencia y eficacia de los mismos.

4.5.1.5. Evaluadas las metas pertinentes al proyecto 7400 “Promover en 144 organizaciones cívicas, gremiales o comunitarias la sostenibilidad o administración, mantenimiento y aprovechamiento de espacios públicos” y “Acompañar en el cumplimiento 106 contratos y/o acuerdos de administración y mantenimiento de espacios públicos” se observa:

- Aunque se conoce el plan de acción del proyecto y se reportan resultados periódicos a la oficina de Planeación en formatos preestablecidos, no fue posible realizar un seguimiento estructurado a la gestión con base en los documentos aludidos por cuanto la información allí registrada no es clara y presenta inconsistencias.

- Las metas referidas a la gestión de promoción y acompañamiento a los contratos de sostenibilidad en gran parte del año se encuentran mal formuladas por cuanto se fusionan metas y recursos de 2 vigencias incumpliendo lo especificado en las resoluciones que al respecto ha emitido el Departamento Administrativo de Planeación Distrito.

- Los títulos que identifican algunos documentos de seguimiento a la gestión, no corresponden a la información registrada en los mismos induciendo a error y tergiversación de la información; ejemplo: - en documento contentivo de listado contratos de acuerdos con sostenibilidad, se coloca como título “Contratos suscritos con Juntas de acción Comunal...”, sin embargo la relación comprende los contratos suscritos tanto con juntas de acción comunal como con otro tipo de organizaciones. - En el formato de seguimiento titulado “Presupuesto de contratos administración y mantenimiento comunal por localidad 2002”, lo que se registra son proyecciones de presupuestos de los contratos de administración que se han formalizado en determinado mes y que en su gran mayoría han de ser reformulados dadas las características particulares de los contratos; en muchos de los casos no corresponden a la realidad por cuanto hacen referencia a un número determinado de predios susceptibles de dar en administración pero que en la práctica no son los estrictamente especificados en el contrato, ejemplo: contrato 90 de 2002 donde el presupuesto proyectado fue realizado sobre el supuesto de 5 predios, no obstante solo fue posible certificar 2 predios por parte del DADEP y por ende dar solo en administración los dos predios certificados. Sin embargo el valor registrado en los formatos de seguimiento corresponde a los 5 predios. En consecuencia lo registrado no obedece a la realidad y es inconsistente.

- La información contenida en los documentos no es clara, -formato “Participación de la ciudadanía-contratos de administración y mantenimiento comunal por localidad 2002” (reporte de marzo de 2002): se registran cifras en porcentajes sin clarificar el referente poblacional específico por localidad correspondiente a cada uno de éstas; a pie de página aparece *“nota 1: el universo que se contempla para determinar los % de participación es igual al número de organizaciones que terminaron proceso de capacitación (...132)”*; (reporte de abril 2002) al igual que en el reporte de marzo, se relacionan cifras en porcentajes sin clarificar el referente poblacional específico por localidad correspondiente a cada uno de estas; a pie de página aparece *“nota: el universo que se contempla para determinar los % de participación es igual al número de personas inscritas que representaban las organizaciones (35 personas)”*. Cabe señalar que en lo referente a la determinación del universo se observa la inexistencia de unidad de criterio, por cuanto en el mes de marzo se da relación para determinar el % de participación al número de organizaciones que terminaron el proceso de capacitación y en el mes de abril al número de personas inscritas que representaban las organizaciones.

- Confrontada la información registrada en los formatos de seguimiento contra los soportes de la gestión se observan inconsistencias; se determinó que para el caso específico del reporte del mes de abril, terminaron la capacitación 11 organizaciones (reporte sin fecha ni firma con nota a pie de pagina que dice “no han entregado documentación completa”), sin embargo, aparecen registros reportando a 14 como el N° de organizaciones que terminan la capacitación de las cuales se capacito a 16 personas (documento sin fecha).

- Se presentan inconsistencias entre los soportes de la gestión realizada para efecto del reporte de los resultados de la meta referida a la promoción a saber: 132 organizaciones que terminan capacitación producto del proceso de promoción y capacitación coordinado por el DADEP y 11 organizaciones que terminan capacitación producto de un plan de contingencia realizado por el DADEP, para un total de 143 organizaciones y los resultados reportados en informe de gestión y resultados rendido como parte de la cuenta de 2002 a este ente de control donde se relacionan 144 organizaciones.

- Formato “interventoría y seguimiento a los contratos de administración y mantenimiento año 2002 por localidad” (reportes enero y abril de 2002), se reportan cifras en decimales que no permiten determinar con exactitud los resultados concretos de la gestión realizada. En nota a pie de pagina ultimo renglón se especifica “total proyectos reformulados:65”, esta información no pudo ser corroborada por no contarse en la fuente con los soportes de la misma. El reporte de abril se encuentra sin firma.

- Formato “Contratos de Administración y mantenimiento comunal por localidad 2002”, En reportes resumen por localidades y resumen por mes (diciembre) de la vigencia 2002, se registra información diferente frente a un mismo hecho:

CONTRATO N° 15
N° de organizaciones con contratos de administración y mantenimiento

resumen por localidades				resumen por mes			
Est 2	Est 3	Est 4	total	Est 2	Est 3	Est 4	total
4	8	1	13	5	8	1	14

Los formatos relacionados se encuentran foliados, no tienen firma y constituyen parte de los soportes contentivos de la carpeta de seguimiento al proyecto con que se cuenta en la subdirección de administración inmobiliaria.

- En general se observa que no se estipula claramente el periodo al que corresponden los informes reportados en los formatos de seguimiento (esta situación dificulta realizar seguimiento a la gestión). La mayor parte de la documentación se encuentra sin foliar

4.5.1.6. En el informe de gestión y resultados rendido a la Contraloría como parte de la cuenta, el DADEP afirma que los 14 contratos de administración firmados durante el 2002 ...*“representan un ahorro para el Distrito de \$377.287.072”* por cuanto 13 de ellos fueron firmados hacia el mes de diciembre siendo imposible generarse cualquier ahorro por no haberse comenzado a ejecutar el contrato, además el ahorro al que se hace referencia no es sino el ejercicio de una proyección presupuestal de sostenibilidad de los predios susceptibles de administrar por las comunidades que firmaron el contrato; pero que no en todos los casos corresponde a la realidad contractual que se pactó ej: contrato 090 Libertad Norte. De otro lado existen multitud de variables que generan incertidumbre frente al cumplimiento cabal de los mencionados contratos e inciden negativamente en la realización de estos, ej. - diversidad de intereses entre los actores de las organizaciones comunitarias que en un gran número de casos degeneran en conflicto, deficiencias en los registros financieros, incipiente organización comunitaria, etc.

4.5.1.7. Confrontada la información reportada en formatos de seguimiento contra el formato de avance por actividad, no se pudo establecer con claridad la correlación existente entre los mismos

4.5.1.8. No existe coherencia entre lo normado en la resolución 536 de diciembre 5 de 2002 y lo especificado en el párrafo de la cláusula primera de los contratos firmados en el 2002 después de la fecha de expedición de la citada resolución. De hecho, en el artículo 6° de la resolución - requisitos de la solicitud de contrato se establece en el numeral 3 *“que las zonas solicitadas en Administración hayan sido certificadas por la Subdirección de Registro de la entidad y libres de toda invasión u ocupación indebida”* (subrayado propio) y en el párrafo de la cláusula primera de los contratos se estipula: *“Cuando alguna(s) de la(s) zona(s) de que trata la Cláusula Primera se encuentre(n) invadidas(s), **EL CONTRATISTA** denunciará tal situación a la respectiva Alcaldía Local y a la Defensoría del Espacio Público y, respecto de estas zonas, el presente contrato sólo empezará a ejecutarse desde el momento en que las zonas sean, recuperadas, para lo cual el contratista se obliga a ampliar la vigencia de la respectiva garantía única de cumplimiento.”*

4.5.1.9. Evaluada la meta “promover acuerdos con 165 familias que habitan el cerro de Monserrate, para su reasentamiento y la consecuente recuperación de 3.645 hectáreas de espacio público “ se observa:

- Aunque se conoce el plan de acción del proyecto y se reportan resultados periódicos a la oficina de planeación en formatos preestablecidos, en el transcurso de la vigencia pese a conocerse el resultado del último censo contratado por FONADE hacia el mes de mayo el cual arroja como número de personas que han de ser objeto de conciliación 171 no se efectuó actualización de la meta.

- Verificados los formatos en los que se rinde información acerca de la meta a Planeación por parte de la Subdirección de Registro Inmobiliario se observa: formato informe de seguimiento de metas de 2002, no se especifica con claridad el periodo al que corresponde el informe, a pie de pagina aparece una fecha que conforme a las explicaciones dadas por la funcionaria de Planeación no es correspondiente a la fecha del informe mismo.

- Se presentan inconsistencias en la información reportada en diferentes formatos de seguimiento implementados durante la vigencia de 2002. en formato de informe de seguimiento de metas 2002 se registra como reubicados en septiembre a 159 familias, contrastada esta información con la reportada formato de avance de actividades se encuentra: actividad identificada con el número 11; “Reunión para pago de las compensaciones y aprobación de cronograma de acompañamiento social para iniciar la reubicación de la habitantes”.

CUADRO N° 16
Comportamiento de esta actividad en el transcurso de la vigencia 2002

Meses Variaciones	Enero-julio	Agosto Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Programado	Mayo 100%				
Reprogramado		Noviembre 100%	Noviembre 100%	Noviembre 100%	Mayo 100%
Ejecutado			70%	20%	10%

FUENTE: información extractada de formatos de avance por actividad reportados a la Oficina Asesora de Planeación por el Subdirector de Registro inmobiliario Dr. David Buitrago.

Se observa que la ejecución de la actividad objeto de análisis se efectúa en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2002, por tanto el reporte sobre su ejecución en el informe de seguimiento a metas solo podría haberse surtido en las fechas de ejecución señalada en el informe de avance de actividades que es el soporte de dicha información .

- Confrontada la información reportada en formatos de seguimiento contra el formato de avance por actividad, no se pudo establecer con claridad la correlación existente entre los mismos. Los reportes de los resultados deben ser consistentes con los documentos soportes de la gestión realizada.

- El resultado reportado como definitivo no es correcto, de hecho efectuada la auditoria se logro determinar que de las 171 censadas 12 personas no firmaron la conciliación, 8 personas firmaron la conciliación pero posteriormente se retractaron y una persona firmo la conciliación, recibió un primer pago correspondiente al 60% de la indemnización pactada y posteriormente desapareció del lugar de los hechos, negándose las personas que quedaron en el predio del citado personaje a desocupar el espacio y hacer entrega pacifica del mismo al Distrito Capital. Dado que el plazo pactado para hacer efectiva la conciliación fue antes de 31 de

diciembre de 2002, fecha en la cual la entidad ya tenía conocimiento de esta situación, el resultado que se debió reportar como cumplimiento de la meta fue: N° de personas reubicadas 150 por cuanto son 21 las personas que no pudieron ser objeto de reubicación.

- Existen imprecisiones en el acta N° 110 de 16 de julio de 2002 surtida en la Procuraduría General de la Nación- Procuraduría 51 Judicial ante el tribunal Administrativo de Cundinamarca conciliación extrajudicial aprobada posteriormente mediante la providencia del 24 de septiembre de 2002 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -sección Tercera- sub sección B. cuando se afirma que concurren a este trámite más del 95% de la comunidad, situación que no es correcta ya que en páginas posteriores se detalla en un listado de ocupantes de la vereda Minas de Monserrate que otorgaron poder para participar en el proceso de conciliación a 159 personas, que frente a un total de 171 personas que hacían parte del censo equivalen a 93%. En páginas posteriores se afirma que de estas 159 personas, 8 personas titulares reconocidas no quisieron participar en este trámite por razones propias.

- Existen imprecisiones en el Acta de entrega entre Bogotá D.C. Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte firmada el 31 de diciembre de 2002 cuando señala en la página 3 literal L)“.....(12) de las ciento setenta y un familias (171) no estuvieron de acuerdo y por lo tanto no se acogieron al proceso una vez conocido el resultado de la compensación; dos de las cuales presentan la situación definida en la literal “Q” verificado el literal aludido en la página 4 reza lo siguiente: Q) A la fecha son varias las Entidades Distritales que intervienen en el mantenimiento y ampliación del Parque Nacional ENRIQUE OLAYA HERRERA, tales como, el Jardín Botánico, IDIPRON, FOPAE-Fondo de Prevención y atención de emergencias de Bogotá D.C.

- Se presenta inconsistencia entre el Acta de entrega entre Bogotá D.C. Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte firmada el 31 de diciembre de 2002 y el acta N° 110 de 16 de julio de 2002 surtida en la Procuraduría General de la Nación- Procuraduría 51 Judicial ante el tribunal Administrativo de Cundinamarca conciliación extrajudicial 110, donde en el acta de entrega al IDR se estipula en el literal M)“De las 161 familias que otorgaron poder y en consecuencia hicieron parte del proceso conciliatorio....” y en acta 110 referida a conciliación extrajudicial, se constata que fueron 159 familias las que otorgaron poder y por ende hicieron parte del proceso conciliatorio.

Los reportes de los resultados deben ser consistentes con los documentos soportes de la gestión realizada. Las deficiencias encontradas no permiten realizar un seguimiento estructurado a la gestión por cuanto la información allí registrada presenta inconsistencias. Confrontada la información reportada en formatos de seguimiento contra el formato de avance por actividad, no se pudo establecer en todos los casos con claridad la correlación existente entre los mismos. En general se evidencian deficiencias en los registros, reportes y archivo de la información que inciden en la confiabilidad y preservación de la misma desdichan de la eficacia de los procesos inherentes al seguimiento a la gestión y a la cabal implementación del Sistema de Control Interno. La inexactitud en los registros y reportes generan incertidumbre frente al resultado de la gestión, obstaculiza la identificación precisa del aporte de la entidad en el cumplimiento de las políticas trazadas por el Distrito acorde con los principios de eficacia, eficiencia economía y equidad.

Con todo lo anterior el DADEP incumple con lo establecido Ley 87 de 1993 Art.2 literales b), d), e), f), h). Art. 4 literales a), b), i), j).; Ley 152 de 1994 Art. 29; Circular 30-08-2001 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital; Circular 27-12-2001 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital; Circular 14-01-2001 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital; y Resolución 536 de 5 de diciembre de 2002 del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

4.6. EVALUACION CONTRATO DE CONCESIÓN N° 01 DE 2001

El 19 de enero de 2001 se suscribió el contrato de concesión N° 01 de ese año con la firma EUNALCO S.A. por el término de 12 años y con el objeto de realizar por el sistema de concesión el diseño, la financiación, fabricación, suministro, instalación, reposición y mantenimiento de 1113 paraderos Tipo 1 con igual número de paneles publicitarios, 447 paraderos tipo 2, 3000 bancas, 3000 canecas, de igual manera el concesionario deberá realizar el mantenimiento de 960 bancas y 2200 canecas.

En contraprestación, el concesionario tiene derecho durante el plazo del contrato a explotar la publicidad comercial en los lugares determinados para tal uso, en los términos de la legislación vigente, los pliegos de condiciones, el contrato y el anexo técnico correspondiente.

4.6.1. Acta de adjudicación de la licitación No. 005 de 2000

A través de la resolución N° 007 de febrero 25 de 2000, se conformó la Junta de Licitaciones y Adquisiciones del DADEP y en su artículo 2o. se establecen sus funciones dentro de las cuales se encuentran: "(...) 1. *Estudiar, revisar y aprobar los*

pliegos de condiciones y términos de referencia para las licitaciones y concursos que se lleven acabo.”

En el año 2000, el DADEP elabora el estudio de conveniencia y oportunidad con el fin de contratar por el sistema de concesión y con un plazo de 12 años la dotación y el manejo del mobiliario urbano para Bogotá. Debido a la complejidad del tema se decidió suscribir un convenio interadministrativo con el IDU con el objeto de obtener *“(...) cooperación de las entidades que lo suscriben para adelantar el proceso de contratación de la concesión para el mobiliario urbano para Bogotá PARAGRAFO “la Defensoría es la entidad encargada de adelantar el proceso de contratación por lo tanto será la entidad concedente, en tanto que el IDU prestará apoyo en el proceso de estructuración.”* . Dentro de las obligaciones del IDU figuran las de *“(...)1) Contratar la estructuración técnica, financiera y legal para la contratación de la concesión. 2) Apoyar a la Defensoría en la determinación de los criterios técnicos, financieros y legales para la selección del concesionario. 3) Prestar apoyo logístico para el proceso de revisión de las propuestas presentadas a la licitación...”*

El IDU contrató a la firma CAPITALCORP para que se encargara de prestar la asesoría integral para la estructuración técnica, legal y financiera de la concesión. Dicha firma presentó los documentos para licitar la concesión es decir la entrega de los pliegos de condiciones, la minuta del contrato, los memorandos informativos y la metodología de evaluación de los proponentes.

Los pliegos de condiciones que fueron arrimados al proceso licitatorio no tienen evidencia de haber sido aprobados por la Junta de Licitaciones y Adquisiciones del DADEP como lo establece el artículo 2º numeral 1º de la Resolución anteriormente citada; así mismo, el convenio suscrito con el IDU no contiene la obligación de dicha entidad de aprobar los pliegos de condiciones, máxime cuando la entidad responsable del proceso licitatorio era el DADEP.

En visita realizada por la Contraloría al IDU con fecha septiembre 223 de 2003, se comprobó que dicha entidad no realizó el proceso de revisión y aprobación de dichos pliegos en razón que *“(...) el alcance de la consultoría...sólo comprendía las fases de elaboración de los documentos licitatorios en cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el IDU en el convenio suscrito con el DADEP pero en ningún momento relevaba a dicha entidad en el manejo del proceso licitatorio, por el contrario la firma asesora contratada por el IDU apoyaría y haría un acompañamiento del proceso de selección que el DADEP adelantara.”*

Como consecuencia de lo anterior, el DADEP vulneró lo establecido en el artículo 2º numeral 1º de la resolución 007 de febrero 25 de 2000, al no someter los pliegos de condiciones de la Licitación Pública N° 005 de 2000 a la aprobación de la Junta de Licitaciones y Adquisiciones de la entidad.

4.6.2. Ingresos percibidos por DADEP

En la cláusula 15 del contrato de concesión N° 01 de 2001, se establece que la remuneración a la Defensoría del Espacio Público es de \$1.250 millones de pesos constantes de enero 1o. del año 2001, cifra que se reajusta con el IPC del año inmediatamente anterior. El primer pago se debía realizar a los diez (10) días hábiles siguientes a la firma del acta de iniciación y los pagos subsiguientes igual. Con base en lo anterior el primer pago debería efectuarse el 5 de marzo de 2002, por un valor de \$1.345.63 millones (\$1.250 millones ajustados con el IPC de 7.65%), para un reajuste de \$95.625 millones; no obstante el concesionario canceló hasta el 23 de mayo de 2002, lo que conllevó a aplicar un interés moratorio a la tasa máxima permitida, debiendo cancelar \$ \$1.426.86 millones por setenta y nueve (79) días de mora .

Para el pago correspondiente el 2003, se obtiene un reajuste de \$94.06 millones, para un total a cancelar de \$1.439.68 millones; sin embargo el concesionario efectuó un abono a capital el 20 de marzo de 2003 por valor de \$865.75 millones, más intereses de mora por catorce (14) días de \$14.25 millones, quedando un saldo pendiente de \$573.94 millones, más intereses de mora por veintisiete (27) días en cuantía de \$11.15 millones para un total de \$585.09 millones los cuales canceló en abril 15/03. (ver cuadro N° 17)

Estos pagos los ha realizado el concesionario en la Tesorería de Bogotá como consta en los recibos de pago N° 135602 de mayo 23/02, 4624478 y 465800 de marzo 20 y abril 15 de 2003 respectivamente. A la fecha el Distrito ha percibido por concepto del contrato de concesión 001 de 2001 la suma de \$2.891.95 millones y se observa un adecuado cumplimiento en las obligaciones del contratista.

CUADRO N° 17
INGRESOS DEL DISTRITO POR CONCEPTO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN 001 DE 2001
Millones de pesos

Año	Remuneración DADEP	IPC %	Reajuste 2002	Vr. Cancelar	Tasa Efectiva	Días de mora	Vr. Intereses	Vr. Total
2002	1.250.00	7.65	95.63	1.345.63	1.97%	26	26.51	1.372.13
				1.372.13	2.28%	30	31.88	1.403.42
				1.403.42	1.67%	23	23.44	1.426.86
Vr. Cancelado mayo 23de 2002 (1)						\$ 1.426.86		
2003	1.345.63	7.99	94.06	1.439.68	0.99%	14		
				865.75			14.25	880.00
				573.94	1.94%	27	11.15	585.09
Vr. Cancelado marzo 20 y abril 15 de 2003 (2)						\$ 1.465.09		

(1+2) Ingresos al Distrito del año 2001 y 2003 \$2.891.96 millones

4.6.3. Pagos por interventoría.

La cláusula 10 literal h) del contrato 001/01, establece que el pago de la interventoría a la concesión está a cargo del contratista para lo cual éste destinará la suma de \$25 millones de pesos mensuales, reajustada anualmente con el IPC del año inmediatamente anterior. En caso que el contrato de interventoría sea por un menor valor, la diferencia será adicionada a la contraprestación que el contratista le paga al DADEP anualmente.

El contrato de interventoría 002 de 2001 inició en febrero 19 de 2001 por un valor de \$22.5 millones mensuales, es decir, que la diferencia para el primer año es de \$2.5 millones mensuales para un total anual \$30.00 millones (ver cuadro N° 18).

Según informe de interventoría N° 24 (contrato No. 002/01), correspondiente a enero-febrero 2003, la fiducia FIDUOCIDENTE, consigno por la diferencia en la Tesorería del Distrito la suma de \$49.52 millones por concepto de diecinueve (19) meses, según recibo No. 448174 de noviembre 8/02, valor que corresponde a doce (12) meses del primer año y siete del segundo.

Para el pago correspondiente al segundo año, el IPC era de 6.99% y no de 8.04% como lo aplicó FIDUOCIDENTE; por lo anterior, se observa una diferencia de \$1.16 millones como consecuencia de comparar el valor obtenido por la fiduciaria de \$63.46 millones frente al valor obtenido por el auditor de \$56.91 millones como se muestra en el cuadro N° 18

CUADRO N° 18
INGRESOS POR INTERVENTORIA

Millones de pesos

LIQUIDACION EFECTUADA POR FIDUOCIDENTE						
Fecha Pago	IPC	Vr. Liquidado Sg contrato 01	Vr pagado al interventor	Diferencia mensual	N° meses	Vr Total
08-Nov-02	-	25,00	22,50	2,50	12	30,00
	7.65%	27,01	24,22	2,79	7	19,52
10-Dic-02	7.65%	27,01	24,22	2,79	2	5,58
05-Feb-03	7.65%	27,01	24,22	2,79	1	2,79
14-Mar-03	7.65%	27,01	24,22	2,79	1	2,79
25-Jun-03	7.65%	27,01	24,22	2,79	1	2,79
TOTAL						63,46
LIQUIDACION EFECTUADA POR AUDITOR						
08-Nov-02	-	25,00	22,50	2,50	12	30,00
	7.65%	26,91	24,22	2,69	7	18,84
10-Dic-02	7.65%	26,91	24,22	2,69	2	5,38

LIQUIDACION EFECTUADA POR FIDUOCCIDENTE						
Fecha Pago	IPC	Vr. Liquidado Sg contrato 01	Vr pagado al interventor	Diferencia mensual	N° meses	Vr Total
05-Feb-03	7.65%	26,91	24,22	2,69	1	2,69
14-Mar-03	7.65%	26,91	24,22	2,69	1	2,69
25-Jun-03	7.65%	26,91	24,22	2,69	1	2,69
TOTAL						62.3
DIREFENCIA						1.16

Fuente: DADEP – documentos soportes de la ejecución del contrato N° 001/2001

CUADRO N° 19
CONTRATO DE CONCESION N° 001 DE 2001
INGRESOS TOTALES PERCIBIDOS POR EL DADEP

CONCEPTO	Millones de pesos VALOR
Participación al DADEP, por concepto del contrato 001 de 2001	2.891.96
Diferencia a favor del DADEP, por concepto del valor que el concesionario pago por interventoría mensual y valor pactado en el contrato 002 de 2001	63,47
Rendimientos de la diferencia por pago de interventoría en la Fiducia FIDUOCCIDENTE	3.38
Vr. TOTAL PERCIBIDO	2.958.91

Fuente: DADEP - documentos soportes de la ejecución del contrato N° 001/2001

4.6.4. Equilibrio económico del contrato

En varias oportunidades, el concesionario ha presentado reclamaciones al DADEP que pretenden impulsar acciones de desequilibrio económico en el contrato. Es así que mediante oficios No. CC-0469-01 y CC-0620 de diciembre 20 de 2001 y junio 24 de 2002, reclama el supuesto incumplimiento al numeral h) de la cláusula 11 del contrato referente a que “...la Defensoría del espacio público tomará las medidas pertinentes para evitar, salvo en las rutas alimentadoras de TransMilenio, la colocación de paraderos, bancas, canecas, bebederos, baños y paneles con publicidad exterior visual en un área aferente a 120 mts. Medida de manera circular...”.

Así mismo, con oficio CC-0121 de mayo 6 de 2002, le informa al DADEP, su preocupación sobre el alto índice de vandalismo que se presenta con el mobiliario urbano como también el grado de accidentalidad por colisión de vehículos ocasionando destrucción de paraderos y su respectivo mógador, factores que lo han llevado a destinar recursos propios para la reposición por un valor de \$430.00 millones, afectando de manera directa el presupuesto de gasto de la compañía y el equilibrio económico y financiero de la concesión.

Con respecto a esta ultima comunicación, el DADEP, con oficio radicado con No. EE9264 de julio 12/02, le contesta que los hechos descritos eran de

desconocimiento por parte del concesionario al momento de presentar la propuesta y firmar del contrato, por lo tanto dichas situaciones no se pueden considerar a la luz del contrato de concesión y no pueden ser aceptadas por la administración; no obstante el concesionario da respuesta mediante oficio CC-0679 de agosto 28/02, radicado bajo el N°. ER11166 de septiembre 3/02, donde manifiesta que dichas reclamaciones han sido atendidas oportunamente y por lo tanto dichos temas no serán objeto de reclamación.

Teniendo en cuenta lo anterior y los demás aspectos relacionados con las especificaciones técnicas del paradero tipo 2 y caneca tipo barcelona, traslado de paraderos tipo 1, mantenimiento y mecanismo de solución directa de las controversias contractuales, el DADEP y el concesionario acuerdan suscribir un ACTA DE TRANSACCIÓN en febrero 19 de 2003, la cual estableció en el punto tercero lo siguiente: “...EL CONCESIONARIO EUCOL S.A. y el DADEP, aceptan y reconocen que no existe ni ha existido, a la fecha de suscripción de este documento, desequilibrio financiero en su contra con motivo de la ejecución del contrato de concesión No. 001 de 2002, por ningún concepto incluido el vandalismo”.

Con la utilización de este mecanismo, la administración actuó conforme a las reglas que regulan la acción administrativa protegiendo adecuadamente los intereses patrimoniales del Distrito.

4.6.5. Espacios Publicitarios disponibles para uso exclusivo del Distrito (5%)

Según los informes de interventoría correspondientes al año 2002, el concesionario le ha permitido al DADEP la utilización del 5% del total de las caras publicitarias instaladas en la ciudad con destinación exclusiva a la Administración Distrital; no obstante, la Contraloría solicitó la ubicación de ésta publicidad durante las últimas seis (6) catorcenas de las cuales se constató la correspondiente a la catorcena N° 18 que va desde agosto 26 hasta septiembre 8 de 2003.

El día 3 de septiembre del presente año se realizó visita de inspección, de acuerdo con relación enviada por el concesionario vía fax a interventoría y esta al DADEP en septiembre 2 y se encontró lo siguiente:

- Avenida carrera 19 (Santa Bárbara) desde la calle 95 a calle 160 existen 26 caras que contienen publicidad relacionada con el Plan Piloto que adelanta la Secretaria de Tránsito y Transporte, sin embargo se encontró un faltante de 12 caras; en la actualidad estas caras están siendo utilizadas por el concesionario con publicidad comercial diferente a la del distrito.

- Según versiones del funcionario del DADEP que atendió la visita, para estos casos el concesionario remplazaba los faltantes con carteles de publicidad del Distrito, pero no dijo en donde se encontraban ubicados, no obstante en la relación no aparece este reemplazo de las 12 caras del que habla el funcionario.

En entrevista realizada el 15 de septiembre a la Jefe de Comunicaciones de la STT (entidad encargada de ésta clase de publicidad), se comprobó que esa entidad solo se enteró del faltante de las caras a través de los agentes de tránsito y posteriormente mediante un oficio enviado por el DADEP con fecha 8 de septiembre³⁷ (días después de la visita de la Contraloría) en el que solicita que se informe a la mayor brevedad si la STT realizará la reposición o no para disponer de los espacios.

Además de lo anterior, un día después de la visita de la Contraloría, el concesionario mediante oficio CC-VARIOS-0064-03 fechado en septiembre 4 y enviado vía fax en septiembre 3/03, informa a la Subdirección de Administración Inmobiliaria del DADEP que está a la espera de la reposición de los carteles de la STT en el corredor de la carrera 19 y que el día 25 de julio de 2003 le dio aviso a interventoría de un faltante de 4 carteles en dicho corredor vial. Es decir, que el concesionario viene disponiendo de estas doce caras correspondientes al Distrito, sin que la interventoría y el DADEP se percaten de dicha situación, por lo que se está presentando un incumplimiento del contrato por parte del concesionario EUCOL.

4.6.6. Mobiliario Urbano instalado

A diciembre 31 de 2002 el concesionario finalizó la etapa de instalación del mobiliario urbano contratado así:

1113 paraderos M-10 tipo 1
1113 panel publicitario M-160
447 Paraderos tipo 2 (colombina)
3000 bancas
3000 canecas

Con el fin de verificar el cumplimiento de lo pactado en el contrato, la Contraloría realizó dos (2) visitas de inspección, la primera de ellas al corredor de la avenida Boyacá desde la calle 53 hasta la calle 127 y la segunda a la Alameda del río Juan

³⁷ Este oficio se produjo a raíz de una comunicación recibida por el DADEP vía fax del concesionario EUCOL el día 2 de septiembre del mismo año.

Amarillo y calle 80 entre las carreras 119 a 106. En relación con la segunda visita se encontró lo siguiente:

4.6.6.1. En la Alameda Juan Amarillo se encuentran instaladas 18 canecas y 18 bancas que carecen del mantenimiento preventivo correspondiente.

4.6.6.2. Sobre la calle 80 se encontraron 10 paraderos tipo 1, ocho (8) ubicados sobre los separadores y dos sobre el costado norte, los cuales no cumplen con las especificaciones técnicas establecidas en la “Cartilla de Mobiliario Urbano”, adoptada mediante el Decreto 170 de marzo 17 de 1999, la cual establece:

“(...) RECOMENDACIONES DE UBICACIÓN: El paradero debe estar ubicado principalmente en vías primarias de la ciudad con alto flujo de vehículos públicos y de acuerdo al plan de transporte de la ciudad. Se debe evitar que obstruyan la circulación en zonas peatonales, estar siempre paralelo a la vía y en un andén que permita una circulación peatonal por detrás de 1.40 metros. El andén mínimo recomendado para su localización es de un ancho de 3.90 metros...”

En relación con el panel publicitario, la cartilla establece: *“(...RECOMENDACIONES DE UBICACION: Es importante que se ubique en zonas amplias para no generar rincones en donde pueda reunirse basura y suciedad. Se debe situar perpendicularmente y retrocedido un mínimo de 60 centímetros con respecto al sardinel para garantizar el paso peatonal por el andén....”*

Lo anterior por cuanto de acuerdo con la visita realizada por la Contraloría se pudo comprobar que los separadores donde están instalados ocho (8) de los 10 paraderos tipo 1, tiene un ancho entre 2.40 y 2.45 metros respectivamente y no de 3.90 metros como lo exige la norma citada. El panel publicitario por su parte, está ubicado con respecto al sardinel entre 35 y 38 centímetros de distancia (ver anexo N° 5 fotos 6, 7 y 9) y no con el mínimo requerido por la cartilla citada de 60 cm. Los otros dos paraderos, que se encuentran sobre el costado norte, tampoco tienen los 1.40 metros exigidos por la parte posterior para circulación peatonal y por éste costado se encuentra la ciclo ruta (ver anexo 5 fotos 5, 8 y 10).

Estos paraderos fueron instalados antes de la celebración del contrato N° 001 de 2001 y hacen parte de veintinueve (29) paraderos que el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, le entregó a la Defensoría del Espacio Público para su mantenimiento bajo el Convenio Interadministrativo N° 002 de 2003. Para efectuar el mantenimiento de éstos paraderos el DADEP realizó un proceso de negociación con el concesionario que se plasmó en el acta de transacción firmada en febrero 18 de 2003, en la cual se acepta la relocalización de 29 paneles publicitarios a costa del contratista para ser instalados en los 29 paraderos entregados por el IDU y en contraprestación al DADEP el contratista realizará su mantenimiento.

Conforme a lo anterior, el contratista retiraría 29 paneles publicitarios de aquellos paraderos instalados en cumplimiento del contrato N° 001/2001 y los reubicaría en los 29 paraderos entregados por el IDU; sin embargo, al efectuar el cruce de información entre la relación reportada por el contratista y el inventario de mobiliario urbano instalado a julio 30 de 2003 informado por el DADEP, se encontró que el contratista no relocalizó los paneles, sino que instaló unos nuevos en los citados 29 paraderos.

De lo anterior se deduce que el concesionario está obteniendo un beneficio adicional por la explotación económica de 29³⁸ paneles publicitarios sobrepasando de ésta forma el máximo permitido en anexo técnico al contrato que preveía 1.113 paneles. Como consecuencia, la explotación publicitaria que realiza el contratista se está efectuando sobre 1.142 paneles y no sobre el máximo permiso de acuerdo con el numeral 1.4.2. del citado anexo técnico (1.113 paneles).

El valor adicional obtenido por el concesionario como consecuencia de la explotación de los 29 paneles es de aproximadamente \$354.96 millones durante las últimas 16 catorcenas³⁹, cifra ésta calculada con base en cotización vía fax obtenida por la Contraloría en marzo 11 de 2002 que arroja las siguientes cifras:

Costo por catorcena	382.500x 58	=	22.185.000
Costo por día	22.185.000 / 14	=	15.846.428
Costo cara día	15.846.428 / 58	=	27.321.427

La Interventoría de la época -ACI LTDA SEDIC S.A. (contrato 0027/2001)-, no evidenció esta situación incumpliendo con las funciones de verificación y control que le correspondían, ya que no le informó oportunamente al DADEP sobre el no cumplimiento de las especificaciones técnicas de los 10 paraderos y de la ubicación de los paneles publicitarios establecidas en la cartilla de Mobiliario Urbano, y permitió la instalación de paneles publicitarios adicionales al máximo establecido con explotación económica por parte del concesionario.

4.7. REGISTRO Y ADMINISTRACIÓN DE BIENES PÚBLICOS

4.7.1. Querellas

La función legal que compete al DADEP a través de la Dirección de Administración Inmobiliaria, respecto a la defensa de los bienes de uso público y fiscales, se

³⁸ Cada panel consta de dos (2) caras; es decir que los 29 paneles equivalen a 58 caras susceptibles de explotación por publicidad

³⁹ El número de catorcenas se calculó desde el 25 de febrero de 2003 hasta el 6 de octubre del mismo año.

encuentra establecida por el Artículo 8º numeral 9º del decreto 138 de 2002 que lo faculta para la recuperación del espacio público mediante la instauración y seguimiento de querellas policivas; existe un condicionamiento normativo, como es la responsabilidad directa de las alcaldías locales⁴⁰ como ejecutores en la recuperación del espacio público.

4.7.1.1. Para la vigencia 2002, respecto a recuperación de espacio público, se tienen resultados discretos como es el hecho de haber realizado únicamente el 13% de las querellas para restitución de espacio público que cursan en las alcaldías locales durante el año 2002.

CUADRO Nº 20
QUERELLAS ATENDIDAS PARA RECUPERACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO A 31/12/2002

REPORTE QUERELLAS 2002	OPERATIVOS REALIZADOS 2002	PORCENTAJE
6606 ⁴¹	409 ⁴²	13%

Dentro del proceso de participación directa de las alcaldías locales, donde el DADEP participa como instrumento de apoyo y coordinador del contrato de maquinaria para los operativos de restitución de espacio público por una parte, y por la otra, mediante la instauración y seguimiento de querellas, es importante resaltar por localidad los resultados e indicadores obtenidos:

CUADRO Nº 21
QUERELLAS EJECUTADAS POR LOCALIDAD

No.	LOCALIDAD	QUERELLAS 2002	REALIZADAS 2002	% TOTAL	SUSPENDIDAS ⁴³ 2002
1	Usaquen	632	25	4	1
2	Chapinero	234	15	6	1
3	Santa Fe	92	30	33	1
4	San Cristóbal	119	0	0	2
5	Usme	131	2	2	1
6	Tunjuelito	116	7	6	0
7	Bosa	198	1	1	0
8	Kennedy	664	41	6	29
9	Fontibón	260	24	9	8
10	Engativa	2489	67	3	9
11	Suba	619	49	8	49
12	Barrios Unidos	40	15	38	0
13	Teusaquillo	86	14	16	4
14	Los Mártires	147	7	5	2
15	Antonio Nariño	151	5	3	0
16	Puente Aranda	185	15	8	2
17	La Candelaria	13	0	0	8
18	Rafael Uribe	351	17	5	10

⁴⁰ Decreto 1421 de 1993 Artículo 86. ATRIBUCIONES

⁴¹ Según listado de la Secretaría de Gobierno con corte a febrero 28 de 2003

⁴² Según oficio del DADEP SAI-300 de 2 de septiembre de 2003

⁴³ Según oficio del DADEP 110-OAJ de 19 de agosto de 2003

No.	LOCALIDAD	QUERELLAS 2002	REALIZADAS 2002	% TOTAL	SUSPENDIDAS ⁴³ 2002
19	Ciudad Bolívar	79	75	95	18
20	Sumapaz	0	0		0
TOTAL		6606	409	13	155

Fuente: DADEP – Oficios

Listado presentado por la Secretaría de Gobierno

Llama la atención que localidades como Engativa solo haya realizado el 3% de las 2.489 querellas que cursan en esta Alcaldía, Bosa solo ha realizado una (1) diligencia de las 198 que cursan en ese despacho, San Cristóbal no ha adelantado ninguna diligencia de las 119 que cursan en esta alcaldía, al igual que la Candelaria sin ninguna diligencia realizada, cifras que denotan una pobre gestión en lo que tiene que ver con la recuperación del espacio público en la ciudad.

4.7.1.2. Si bien es cierto se realizaron 409 diligencias de querellas de restitución de espacio público durante la vigencia 2002, se suspendieron 155 diligencias por diferentes motivos, lo que representa un 38% de las diligencias realizadas. En estos sitios no fue posible realizar las diligencias a pesar de haber sido solicitadas por las alcaldías locales y programadas por el DADEP con el apoyo del equipo, maquinaria y personal que administra esta entidad.

Hecho importante que influye directamente en el alto número de diligencias suspendidas es la programación de las mismas. Efectivamente, en cumplimiento de sus obligaciones de ley (Decreto 1421 de 1993), las alcaldías locales programan y solicitan el apoyo respectivo al DADEP; sin embargo, se pudo establecer que se están programando 4 y 5 operativos el mismo día, en donde no es posible realizar la totalidad de estas diligencias, debiendo programarlas nuevamente, como se evidencia en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 22
PROGRAMACION DE DILIGENCIAS DURANTE EL AÑO 2002

No.	LOCALIDAD	FECHA DILIGENCIA	EXPEDIENTES	No. RESOLUCIÓN DADEP	EXPEDIENTES PENDIENTES
1	16	23/5/02	170/99, 217/00, 169/99, 233/00.	188 del 23-05-2002	170-99
2	16	23 Y 30-09-2002	239/00, 205/99, 252/01, 231/00, 236/00, 259/01 224/00, 230/00, 173.99	403 del 19-09-2002	252-01
3	4	7Y14-01-2003	085/97, 179/98, 044/01, 139/99, 042/00, 011/01	588 del 30-12-2002	179-98 y 042-00
4	14	29/7/02	154/00, 053/02, 086/00, 151/00.	318 del 26-07-2002	- 0 -
5	14	19/4/02	055/98, 116/98, 067/00, 068/00, 072/00, 074/00 083/00, 085/00, 097/00, 098/00	108 del 18-04-2002	- 0 -
6	9	14 Y 28-06-2002	11/99, 12/99, 18/99, 22/99, 107/97, 05/00 67/98, 957/00, 096/00, 8/99	256 del 14-06-2002	05/00, 67/98, 957/00, 96/00 y 08/99
7	12	23/5/02	021/99, 022/99, 023/99, 024/99, 025/99, 026/99.	110 del 18-04-2002	021/99, 022/99, 023/99, 024/99, 025/99, 026/99.

No.	LOCALIDAD	FECHA DILIGENCIA	EXPEDIENTES	No. RESOLUCIÓN DADEP	EXPEDIENTES PENDIENTES
8	2	16/1/02	113/00, 071/98, 6/97, 130/95, 153/98, 101/99, 109/98.	013 del 15-01-2002	- 0 -

Fuente: DADEP – Subdirección de Registro Inmobiliario

Como se puede observar en el cuadro anterior, se suspende un 27% de las querellas programadas y en localidades como Barrios Unidos no se realizó ningún operativo de restitución; ante esta situación no se evidenciaron acciones concretas por parte del DADEP en la vigencia 2002 que permitieran garantizar una adecuada gestión en el tema de restitución de espacio público propiciando falsas expectativas en la ciudad, de acuerdo a su naturaleza de creación como es la defensa del espacio público, toda vez que depende de otras entidades distritales para el logro de sus metas y objetivos.

4.7.1.3. La Contraloría practicó visitas a algunos bienes de uso público correspondientes a vías con el fin de verificar el estado, el uso actual, el registro en el Sistema de Información del DADEP – SIDEPE- y los programas de defensa y recuperación de espacio público adelantados por la entidad en cumplimiento a lo ordenado en el Artículo 8º numeral 9º del Decreto 138 de 2002 citado.

Se evidenció que de 29 visitas efectuadas a vías peatonales y vehiculares, estas se encuentran con restricción de circulación por rejas y casetas de vigilancia, construcciones y parqueo de vehículos, en donde el DADEP solo cuenta con querellas tendientes a restituir el espacio público invadido en 3 vías reportadas, otros 3 reportes corresponden a zonas de cesión Tipo B, una no fue localizada calle 56D sur No. 79B-10 (anexo N° 5 fotos 36) y en los restantes 22 casos (anexo N° 5 fotos 13 a 35) no se cuenta con ninguna querrella para la recuperación del espacio público invadido⁴⁴, por lo cual se deben iniciar las acciones pertinentes. Para el caso del parqueadero localizado en la calle 72 con carrera 110A barrio Villa Amalia, la entidad manifiesta que no existe convenio alguno de administración, mantenimiento y aprovechamiento de este parqueadero, sin embargo como se evidencia en el anexo N° 5, fotos N° 11 y 12 se está explotando económicamente sin ningún control y no se evidencia acciones al respecto por parte de la entidad.

CUADRO N° 23
VÍAS PÚBLICAS CON OCUPACIÓN SEGÚN VISITA DE LA CONTRALORÍA

Nº FOTO	VÍA OCUPADA	REFERENCIA DE FOTO	OBSERVACIÓN
13	Carrera 110B	Calle 74C	Cerramiento vía peatonal
14	Carrera 110A	Calle 75D	Cerramiento vía peatonal
15	Carrera 110B	Calle 75D	Cerramiento vía peatonal y vehicular
16	Carrera 110C	Calle 75D	Cerramiento vía peatonal

⁴⁴ Según inventario de querellas mediante oficio 110 – OAJ de 19-08-2003

Nº FOTO	VÍA OCUPADA	REFERENCIA DE FOTO	OBSERVACIÓN
17	Carrera 111	Calle 75D	Cerramiento vía peatonal
18	Calle 75 G	Carrera 111A	Cerramiento vía peatonal
19	Carrera 111C	Calle 75G	Cerramiento vía peatonal
20	Calle 76A	Carrera 111C	Cerramiento vía peatonal
21	Carrera 111C	Calle 76D	Cerramiento vía peatonal y vehicular
22	Calle 76D	Carrera 112C	Cerramiento *
23	Carrera 112C	Calle 76D	Cerramiento vía peatonal y vehicular
24	Carrera 113	Calle 76D	Cerramiento vía peatonal y vehicular
25	Carrera 114A	Calle 75C	Cerramiento vía peatonal
26	Carrera 112B	Calle 77A	Cerramiento vía peatonal
27	Carrera 112A	Calle 77A	Cerramiento vía peatonal
28	Carrera 79	Av El Dorado	Ocupación vía vehicular
29	Carrera 103 A	Av Calle 72	Cerramiento vía peatonal y vehicular
30	Calle 73C	Carrera 100B	Cerramiento vía peatonal y vehicular
31	Calle 74A	Carrera 100B	Cerramiento vía peatonal y vehicular
32	Calle 74	Carrera 100B	Cerramiento vía peatonal y vehicular
33	Calle 75	Carrera 100B	Cerramiento vía peatonal y vehicular
34	Calle 75B	Carrera 100B	Cerramiento vía peatonal y vehicular
35	Transversal 96A	Calle 74C	Parqueo vía vehicular
36	Calle 56D sur	No. 79B-10	Cerramiento vía peatonal

En conclusión, el 76% de los hechos reportados no cuenta con querrela alguna tendiente a restituir el espacio público invadido, el alcance del DADEP en su función de defensa del espacio público de la ciudad es limitado y por ende no garantiza que se este logrando un cubrimiento real de la problemática de invasión del espacio público de la ciudad, agravado con el hecho de no contar para la vigencia 2002 y en la actualidad, con mecanismos de verificación y seguimiento adecuados en su función de defensa del espacio público.

4.7.2. Contratos de arrendamiento

4.7.2.1. Dentro del DADEP se encuentra, a través de la Dirección de Administración Inmobiliaria, la de arrendamiento de los bienes fiscales administrados por la entidad. Para la vigencia 2002 se reportaron 78 contratos de arrendamiento vigentes.

Llama la atención el elevado número de contrato con problemas de orden jurídico. Es así que a 31 de diciembre de 2003, 38 de ellos, representativos del 48.71%, se encuentran en la Oficina Asesora Jurídica de la entidad para el respectivo trámite; de igual forma 33 contratos se encuentran en mora en el pago del respectivo canon de arrendamiento, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 24
ESTADO DE PAGO DE CANONES DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES ARRENDADOS

	CTO No.	ARRENDATARIO	DIRECCION	CANON	ESTADO PAGO
1	S/N-96	Corfagro	Clle. 100 con Autopista Norte	1.281594	-----
2	067	Cortés Maldonado José Pablo	Av. 1 No. 7-56	158.504	30-nov-00

	CTO No.	ARRENDATARIO	DIRECCION	CANON	ESTADO PAGO
3	0528	Bello Vda. de Navarrete Isabel	Cra. 1A No. 20-55	229.711	30-dic-00
4	061	Panesso Gómez Víctor Hugo	Cra. 11 No. 1183 Int. 7 piso 2	646.929	28-feb-99
5	062	Panesso Gómez Víctor Hugo	Cra. 11 No. 1183 Int. 7 piso 3	646.929	28-feb-99
6	054	Pesca Bernal María Roselina	Cra. 11 No. 1183 Int. 8 L-200	228.170	28-feb-01
7	050	Gómez Panesso Nidia Rosa	Cra. 11 No. 1183 Int. 8 L-201	424.128	30-sep-00
8	038	Villalba Guzman Luis Hernando	Cra. 11 No. 1183 Int. 8 L-203	383.862	30-nov-02
9	051	Gómez Ramírez Francisco Javier	Cra. 11 No. 1183 Int. 8 L-204	578.344	30-ene-98
10	074	Salamanca Rosa Virgelina	Cra. 11 No. 1183 oficina 207	388.348	30-jul-00
11	039	Amaya Caro José Ismael	Cra. 11 No. 1183 Int. 8 L-209	389.231	30-mar-99
12	011	Arroyave de Ramírez Luz Marina	Cra. 11 No. 1183 Int. 8 L-301	340.110	30-jun-98
13	036	Villalba Gutiérrez Mario Enrique	Cra. 11 No. 1183 Int. 8 L-302	382.630	28-feb-98
14	030	Arroyave Juan de Dios	Cra. 11 No. 1183 Int. 8 L-304	221.068	30-jul-97
15	016	Vanegas Olguin Doris Rocio	Cra. 11 No. 1183 Int. 8 L-308	195.958	28-feb-99
16	057	Vergara Valencia John Jairo	Cra. 11 No. 1183 Int. 8 L-309	298.926	30-ags-97
17	012-91	Cia. del Teleférico a Monserrate	Cra. 2 este No. 21-48	4.742.623	31-mar-02
18	001-74	Coop. Educadores Laches	Diag. 4B No. 9-03 este	2.736	30-dic-95
19	053	Chavarría de Parga Rosalba	Cra. 4 No. 0-54 sur	103.124	30-jun-95
20	092	Alfonso Grisales Leonardo F.	Cra. 58A No. 71-90	111.975	30-sep-97
21	067-74	Barbosa Rubiano Bernardo	Cra. 19A No. 63C-44	21.349	30-jun-95
22	073	Contreras Gil Rosalba	Cra. 30 – Cile. 53 Local No. 10	169.869	28-feb-00
23	30-26	Parking International	Clle. 26– Cra. 30 zona baja pte. Vehi.	6.431.850	30-dic-99
24	091	Castro Marín Diana Lucia	Clle. 26 Transv. 45 cost. sur	95.504	30-ene-02
25	081	Cárdenas Ramírez Carlos A.	Clle. 26 Transv. 45 cost. Sur L-4	212.859	30-jun-99
26	083	Frapon	Clle. 26 Transv. 45 cost. Sur L-5	165.676	30-nov-01
27	003	Tamayo Caballero Magda Brigitte	Clle. 26 Transv. 45 cost. Sur L-7	103.021	30-mar-01
28	0080	Caballero de Roa Mary Lucrecia	Clle. 26 Transv. 45 cost. Sur L-8	297.962	30-mar-01
29	0001	Pinzón Pinzón María de Carmen	Clle. 26 Transv. 45 cost. Sur L-1	111.251	30-ene-02
30	0002	Forero Sánchez Carmen Alicia	Clle. 26 Transv. 45 cost. Sur L-2	111.251	30-abr-02
31	05	Melo Lozano Jair	Clle. 26 Transv. 45 cost. nororiental	425.855	31-mar-02
32	07	Sichaca Pedroza Concepción	Clle 26 Transv. 45 cost. Suroriental L-1	55.143	30-abr-98
33	19-30	Parking Internacional Ltda.	Clle 19 Cra. 30 zona baja pte. Vehi.	5.360.174	30-dic-01

Es decir que para la vigencia 2002 de los \$43.71 millones que debería recibir el DADEP mensualmente por concepto de arrendamientos, apenas ha recibido \$18,39 millones, de manera que se presenta una mora en el pago de \$25,32 millones lo que representa el 58% del total de ingresos por este concepto.

Estos hechos se vienen presentando en la Administración Distrital desde años anteriores y que han sido ratificados por el DADEP cuando manifiesta que para el año 1999 de los 106 contratos encontrados en arriendo (sin avalúos de renta, inventarios, áreas y linderos) a 41 de ellos fue necesario iniciarle acciones judiciales). Lo anterior evidencia que si bien es cierto el DADEP adelanta acciones para solucionar este problema aún no cuenta con resultados concretos que permitan mostrar resultados, más aún cuando la entidad continúa suscribiendo contratos de arrendamiento que si bien en la actualidad cuentan con pólizas de cumplimiento, en la realidad esto no garantiza que la entidad no incurra en costos adicionales como lo evidencian los contratos 115 y 116 de 2000 (vigentes), por los cuales, como se anotó anteriormente, se les han cancelado más de \$203.87millones los abogados contratistas por concepto de recuperación de

bienes inmuebles dados en arriendo muchos de ellos con póliza y donde en los estados contables en la cuenta 1475 - Deudas de Difícil cobro se registra un valor de \$937 millones.

4.7.2.2. De igual forma se detectó que de acuerdo al reporte de contratos de arrendamiento vigentes a 31 de agosto de 2003⁴⁵ se habían terminado 13 contratos, de los cuales 6 de ellos presentaban deudas por concepto de arrendamiento, como se explica en el siguiente cuadro:

CUDRO N° 25
PREDIOS CON DEUDA POR CONCEPTO DE ARRENDAMIENTO
QUE HAN SIDO RECUPERADOS POR EL DADEP

	Nº CTO	ARRENDATARIO	DIRECCION	CANON	ESTADO PAGO
1	S/N-96	Corfagro	Clle. 100 con Autopista Norte	1.281594	-----
2	067	Cortés Maldonado José Pablo	Av. 1 No. 7-56	158.504	30-nov-00
3	057	Vergara Valencia John Jairo	Cra. 11 No. 1183 Int. 8 L-309	298.926	30-agot-97
4	053	Chavarría de Parga Rosalba	Cra. 4 No. 0-54 sur	103.124	30-jun-95
5	073	Contrera Gil Rosalba	Cra. 30 – Clle. 53 Local No. 10	169.869	28-feb-00
6	30-26	Parking International	Clle. 26 – Cra. 30 zona baja pte. Vehi.	6.431.850	30-dic-99

FUENTE: DADEP – Listado de predios recuperados

Si bien es cierto el DADEP adelanta procesos de restitución de inmuebles arrendados y producto de esta gestión se ha realizado la recuperación de algunos inmuebles, también es consecuente con este procedimiento jurídico, iniciar el proceso de cobro de estas deudas que a favor del DADEP presentan dichos inmuebles, no obstante que el DADEP adelanta acciones para la recuperación de estas deudas por concepto de arrendamiento, aun no se cuenta con resultados concretos que permitan mostrar resultados, situación que permite establecer una deficiente gestión en lo pertinente al tema de arrendamientos y confirma el riesgo y el costo que conllevan estos procesos.

4.7.3. Incumplimiento de funciones

4.7.3.1. Conforme al numeral 13 del Decreto 138 de 2002 corresponde a la Subdirección de Registro Inmobiliario, *“Mantener debidamente alimentado y actualizado el sistema de información que adopte la Entidad, para el manejo y control de los asuntos de competencia de la dependencia.”*, sin embargo el Sistema de Información SIDEPE - módulo de visitas - cuenta únicamente con 1072⁴⁶ registros siendo el último reporte el 22 de junio de 2001, lo que indica que hace más de 2 años que no se actualiza dicho modulo. Esta cifra representa solamente el 3% del total de predios registrados en el SIDEPE (53.000 predios registrados a septiembre de 2003), es decir el DADEP tiene un limitado conocimiento del estado actual del espacio público de la ciudad.

⁴⁵ Según oficio del DADEP SAI-300 de 2 de septiembre de 2003 anexo No. 5

⁴⁶ Reporte modulo de visitas según acta de visita fiscal de septiembre 24 de 2003

4.7.3.2. Al consultar los predios registrados en los contratos de arrendamientos vigentes a 31 de agosto de 2003 en el SIDE P, se encontró que 7 de ellos no se encuentran registrados en dicho sistema de información, es decir no cuentan con el RUPI⁴⁷ respectivo. Estos contratos se encuentran “colgados” al sistema de información con un RUPI de otro predio, con lo cual se genera incertidumbre, como se muestra en los siguientes casos:

CUADRO N° 26
PREDIOS QUE NO SE ENCUENTRAN EN EL SIDE P CON CONTRATO DE ARRENDAMIENTO VIGENTE

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO				SIDE P	
CTO No.	UBICACIÓN PREDIO ARRENDADO	CLASE DE INMUEBLE	DESTINACION	RUPI	PREDIO
012-91	Cra. 2 este No. 21-48	Terreno	Parqueadero	2-440	Cra 11 No. 11-73 /77/79
001-74	Diag. 4B No. 9-03 este	Lote	Colegio	2-440	Cra 11 No. 11-73 /77/79
00026	Av. Boyaca – Autopista sur	Zona bajo puente	Estacionamiento, baños públicos	1-4055	Cra 25 No. 39-50 sur
004	Clle. 37B sur No.66B-21 Lote 2 Mz. 124	Edificación	Colegio	2-440	Cra 11 No. 11-73 /77/79
059	Clle. 68B No. 76-24	Terreno	Parqueadero	2-440	Cra 11 No. 11-73 /77/79
00012	Clle. 26 – Cra. 39 cost. Norte Pte. Peat.	Local	Venta comida rápida	1-1881	Cra 3 No. 19-06 /08 /12
00023	Clle. 9 No. 4-70	Casa	Escuela cerámica IDCT	2-440	Cra 11 No. 11-73 /77/79

FUENTE: DADEP – Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público

Lo anterior representa una situación delicada en razón a que, al no encontrarse en el SIDE P, significa que no se tiene documento que acredite titularidad del distrito (acta de entrega, acta de posesión, licencia de urbanismo donde estén señaladas las zonas de cesión, escritura y registro a nombre del distrito, etc.) o en su defecto que no se ha saneado el predio. En cualquiera de las situaciones mencionadas se genera incertidumbre respecto al origen y destino de los predios arrendados, puesto que se pueden estar arrendando predios afectos al uso público, violando la normatividad vigente sobre el tema.

4.7.4. En desarrollo del proceso auditor a la Defensoría, se procedió a verificar las condiciones jurídicas de los predios arrendados por la entidad evidenciando las situaciones que se citan para cada caso. La muestra seleccionada se relaciona en el cuadro N° 27.

CUADRO N° 27
MUESTRA DE PREDIOS EN ARRENDAMIENTO

Carpeta No.	Reserva o Afectación Proyecto	Contrato Arrend. No.	Nomenclatura	Fecha escritura al Distrito	Entidad que adquirió
P/A025	Hijuela de gastos y de compra del Distrito	0528	Carrera 1 A # 20-55	4/1971	Fondo Rotatorio de valorización
P/046	Interconexión AV.Calle 68 por carrera 68	0013	Avenida 68 # 58-39	3732/1968	Fondo

⁴⁷ Registro Unico de Patrimonio Inmobiliario

Carpeta No.	Reserva o Afectación Proyecto	Contrato Arrend. No.	Nomenclatura	Fecha escritura al Distrito	Entidad que adquirió
					valorización IDU
F/005503	Interconexión AV.Calle 68 por carrera 68	092	Carrera 58 A #71-80/90	SENT. 01-03-84	SOP
P/046	Interconexión AV.Calle 68 por carrera 68	-----	CARRERA 58 # 71-79	041/1981	SOP

4.7.4.1. Dentro de los archivos que se manejan en el DADEP existen carpetas individualizadas que contienen los documentos relacionados con predios dados en arrendamiento, las cuales no contienen la evidencia suficiente que permita dilucidar las condiciones de cada uno de los citados predios, es decir que no es posible identificar si el bien es de uso público o es fiscal con el fin de decidir su correspondiente uso⁴⁸ (si se puede arrendar, vender, concesionar etc). Los siguientes predios relacionados en el cuadro N° 27 presentan esta situación:

Predio del contrato de arrendamiento No. 0528

Dentro de la escritura de sucesión se presentan 2 hijuelas las cuales corresponden una al pago de gastos de la sucesión a nombre del Distrito y otra a la compra del IDU (Fondo Rotatorio de Valorización) a los legatarios (aunque en uno de los párrafos de la hijuela expresa que el IDU es heredero de la causante). No obstante, reposa folio de matrícula inmobiliaria No. 050 0209365 del 10-04-1974 donde reporta la titularidad a nombre del Distrito directamente de la sucesión. El predio se encuentra en proceso de restitución por mora en los cánones pactados.

4.7.4.2. El artículo 166 del decreto 2324 de 1984 establece: “(...) ARTICULO 166.- Bienes de uso público. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo.”

⁴⁸ De acuerdo con lo establecido por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de julio 29/99, Expediente 5074 , con ponencia del Magistrado Jorge Castillo Rugeles, acerca de lo bienes de uso público, “(...) se debe precisar que se caracterizan, como su nombre lo anuncia, porque, como acontece con algunos de propiedad privada, están destinados al uso común; porque son inalienables e imprescriptibles y, finalmente, porque pertenecen, salvo los privados afectos al uso público, a entidades de derecho público, exigencia, esta última entendida en el sentido de que se encuentran sometidos a una singular, pero innegable, potestad estatal que excluye la propiedad privada sobre ellos, ya sea porque, como piensan algunos, tal poder configura un “dominio eminente”, traducido en meras facultades de mera policía administrativa que apenas le conceden a sus titulares las facultades de guarda y vigilancia, sin estructurar, en todo caso, un derecho de propiedad en sentido estricto, o ya, como piensan otros, como un genuino derecho público de propiedad cuyo ejercicio puede diferir en varios aspectos del modo como los particulares despliegan su poder sobre los bienes, pero sin ser sustancialmente distintos.”

La Contraloría encontró que el DADEP mantiene contratos de arrendamiento sobre predios calificados como de uso público contrariando lo establecido en los artículos 63, 82 y 102 de la constitución Política, el artículo 674 del Código Civil y el artículo 166 del decreto 2324 de 1984 antes citado. Los predios que se citan a continuación presentan esta particularidad.

Predio del contrato de arrendamiento No. 0013

El predio de la calle 72 # 58-39 (hoy avenida 68 # 58-39 (ver cuadro 27) fue adquirido por el IDU (en ese entonces Fondo Valorización) mediante escritura 3732 del 17-09-1968 de la notaria 9. Figura arrendado mediante contrato relacionado con la dirección avenida 68 por carrera 68 esquina costado sur occidental del 01 septiembre de 2.000 (renovación por parte del DADEP).

En la carpeta reposa el oficio del IDU N° 116677 DTDP 80001 del 11-08-2003 donde se manifiesta al señor Jaime Edward Ospina Guzmán que la obra intercepción Av. 68 Por calle 72 (Intersección Av.68 por Cl. 68 ver cuadro 27) el instituto no la tiene contemplada a realizar, ni esta prevista en el Plan de Ordenamiento Territorial a corto, mediano o largo plazo, pero que es necesario recordar que es el Departamento Administrativo de Planeación Distrital quien certifica las reservas viales.

La Contraloría Distrital realizó visita el 24-08-2003, en la cual se consultó a la Jefe de la Oficina de Coordinación Inmobiliaria del DADEP, acerca de la verificación de la inexistencia de la reserva sobre el predio a lo cual indicó que no se ha adelantado. Adicionalmente se consultó al Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD y al Departamento Administrativo de Catastro Distrital acerca de las reservas viales sobre la dirección del predio en cuestión y la manzana catastral de código de sector 0550305, predio #20 respectivamente, estableciéndose plenamente la existencia del predio y sobre el cual sigue existiendo reserva vial dada por la intercepción vial a construir. El predio se encuentra cobijado por la Resolución 1166 del 22-08-1994 y el Decreto 2011/1979 vigentes en la actualidad.

Predio del contrato de arrendamiento No. 092 de 14-02-1997

El predio CRA. 58A # 71-80/90 fue adquirido por la Secretaria de Obras Públicas mediante sentencia del 01-03-1984 como predio de utilidad pública. Se encuentra una parte del mismo en arriendo mediante el contrato citado (suscrito entre la SOP y el señor Leonardo Fernando Alfonso Grisales) y la otra en ocupación. No obstante se encuentra en restitución por mora en los cánones pactados (sentencia a favor del Distrito (pendiente restitución de inmueble).

Al igual que el anterior, dicho predio se encuentra en la zona de reserva vial (Resolución 1166 del 22-08-1994 y el Decreto 2011/79) de la intercepción av. calle 68 por carrera 68 (oreja). Dadas las condiciones del predio en cuanto a su destinación y afectación vicia de plano el contrato de arrendamiento, por lo que como consecuencia se presenta el lucro de terceros con el espacio público.

Predio de nomenclatura carrera 58 # 71-79

El predio (ver cuadro N° 27) figura en el Departamento Administrativo de Catastro Distrital con nomenclatura Cl. 72 # 58-09, forma parte de la carpeta P/046 los cuales fueron adquiridos para la Intercepción vial de la carrera 68 por avenida calle 68. Este predio se encuentra disponible. Lo anterior contraria el espíritu de la norma de los bienes de uso público.

De los casos citados se puede concluir que el DADEP ha mantenido en arriendo predios cuya destinación es de uso público lo cual no es procedente en razón que estos bienes están para el disfrute colectivo; de otra parte teniendo en cuenta que cerca del 60% de los bienes arrendados se encuentran en procesos de restitución por incumplimiento de los cánones pactados y no pagados por los arrendadores, se infiere que la Administración Distrital ha permitido que los bienes públicos, dentro de los cuales se encuentran algunos de espacio público que se administran bajo la figura de arriendo, sean usufructuados.

El DADEP tiene pleno conocimiento de las connotaciones jurídicas de los predios; es así que los ha identificado dentro su sistema de información – SIDEPE- como bienes de uso público que no son de cesión con el código 1⁴⁹. Así mismo en reiteradas oportunidades ha solicitado al Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD le emita concepto sobre temas que hacen claridad sobre el espacio público y sus condiciones jurídicas. Esta entidad ha sostenido lo siguiente:

Existen dos clases de limitaciones que hacen que un bien este afecto ó destinado al uso público:

La primera de ellas se establece por determinación de áreas de reserva según lo señalado en el artículo 482 del Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, la cual se realiza mediante resolución de planeación y que sujeta o restringe al predio o predios al régimen jurídico del suelo de protección al cual hace referencia el artículo 35 de la Ley 388 de 1997. El levantamiento o la modificación de la

⁴⁹ El sistema de información SIDEPE tiene identificados los predios así: código de urbanización 1 para predios de uso público que no han sido adquiridos como zona de cesión. 2 para predios fiscales y del 3 en adelante hasta 90.000 para bienes de uso público adquiridos por cesión.

reserva dejará libre de la restricción contenida en dicho artículo a los predios que estaban sujetos a ella y que quedan por fuera del nuevo trazado.

El levantamiento se hará mediante resolución de planeación a solicitud de la entidad interesada en el levantamiento de la restricción, pero si ya se ha concluido la obra y quedó un sobrante no se requiere acto administrativo para levantarle a éste la restricción pues los fundamentos de hecho y de derecho decayeron.

La segunda por afectación, la cual se realiza a la luz del artículo 37 de la Ley 09 de 1989 y el Decreto 619 de 2000, y que es registrada en la oficina de Instrumentos públicos por la entidad que impone dicha afectación. Ésta se puede levantar mediante revocatoria directa por la misma entidad que la impuso siempre y cuando *“... se determine que la zona, inmueble o parte del mismo objeto de la restricción, no es necesaria para la ejecución del proyecto, o cuando la obra, programa o proyecto no se vaya a realizar”*

En consecuencia, dice el DAPD, *“este despacho considera que se puede levantar la limitación o destinación específica que pesa sobre cada uno de los predios, liberándolos del régimen previsto para el suelo de protección a que se refiere el artículo 35 de la ley 388 de 1997, probando en cada caso que el inmueble objeto de la restricción o parte del mismo, no es necesario para la ejecución del proyecto para el cual se adquirió, o que el programa o proyecto no se va a realizar.”* .

No obstante lo anterior y como se evidenció en algunos predios de la muestra se han arrendado bienes de uso público y a nivel general en materia de arrendamientos el Distrito ha sufrido y sigue sufriendo descalabros que lastiman a quienes ven la política de espacio público de la Administración Distrital como fuente de equidad y justicia social.

Mediante escrito radicado bajo el número 2003ER15469 del 7 de octubre de 2003, la Contraloría solicitó a la administración las explicaciones pertinentes sobre el tema. Tal solicitud fue atendida mediante comunicación 2003EE16771 del 15 de octubre del mismo año.

Respuesta de la administración

El DADEP no comparte las apreciaciones del organismo de control en razón que consideran que dichos bienes son fiscales y no de uso público propiamente dichos. Estiman que *“...la diferencia entre unos y otros bienes radica en su destinación tomando en cuenta que el concepto de bienes fiscales es de carácter residual, es decir, son bienes fiscales aquellos otros que no sean de uso público y, serán bienes de uso público los que se encuentren dispuestos para toda la comunidad y a través de los cuales se presten servicios públicos que satisfagan las diferentes necesidades sociales.”*

Por otra parte, agrega la entidad que en relación con la denominada reserva vial, se debe *“... traer a colación la normatividad que reglamenta las afectaciones y reservas viales. A saber:...”*, señala las normas relacionadas con el Decreto 619 de 2000 en sus artículos 481 y 482 y lo contemplado en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, para concluir que *“... claramente se puede concluir que las reservas viales, constituyen la etapa previa a la afectación, no de otra forma se puede interpretar el aparte del artículo 481 del POT cuando establece que la reserva tiene por fin que sean tenidas en cuenta para la imposición oportuna de las respectivas afectaciones”*.

Estima el DADEP que la limitación que la reserva impone restringe solo la posibilidad de urbanización del predio de acuerdo con el artículo 35 de la Ley 388/97.

También resalta la respuesta de la administración la interpretación que el organismo de control le ha dado al tema; agrada que *“... Llama la atención la interpretación que sobre el tema hace este ente de control, al darle la calidad de uso público a un inmueble con reserva, ya que esta naturaleza no se deriva autónomamente de este señalamiento, sino de la posible obra pública que sobre el inmueble reservado se llegare a realizar. Tan es así, que si tal imposición recayera sobre una propiedad particular, no por este hecho se podría reclamar dicho inmueble como bien de uso público”*.

A manera de discusión, de aceptarse que con la sola reserva un bien ya adquiere la calidad de uso público, y por ello estaría amparado con la inalienabilidad, imprescriptibilidad, e inembargabilidad que de los inmuebles de uso público predica el artículo 63 de la Constitución Nacional y, consecuentemente, fuera del comercio, cómo se explica que la Entidad que ejecuta la obra deba adquirir el inmueble para tal fin?. Y, cómo podría adquirirlo si legalmente el inmueble se encuentra fuera del comercio?

....

Corolario de lo anteriormente expuesto, queda descartado que la reserva por sí misma eleva a la categoría de uso público de un predio y por sustracción de materia queda sin fundamento la afirmación de la Contraloría de que entregar en arrendamiento un bien con reserva, contraría el espíritu de la norma de los bienes de uso público. Como tampoco tiene sustento legal, la aseveración de que por el solo hecho de la reserva no es posible darle al inmueble un uso diferente, pues como ya quedo señalado la única limitación de estos inmuebles se circunscribe a la posibilidad de urbanizarse. ”

Valoración de la respuesta.

Para poder analizar la respuesta de la administración es preciso entrar a determinar si los bienes objeto de cuestionamiento por parte de éste Órgano de Control son o no bienes públicos. Efectivamente, si se analizan los actos de

transferencia de dominio se tiene que dichos bienes fueron adquiridos por entidades del Estado y que por lo tanto, no hay ninguna duda de que éstos son de propiedad pública.

Ahora bien, ya clarificado que los bienes son de carácter público, resta establecer a cual de las dos categorías en que están divididos los bienes públicos pertenecen, al tenor de lo establecido en el artículo 674 del Código Civil que textualmente reza: *... Se llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio.*

Los bienes de la unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la unión o bienes fiscales.”

Para efectos de lo anterior, vale la pena señalar lo que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha señalado en sentencia de julio 28/87 Sala de Casación Civil: *“... Regresando al punto central de los bienes de uso público, ciertamente la jurisprudencia de la Corte con apoyo en las nuevas tendencias del derecho público ha sostenido que los bienes de uso público lo son por naturaleza o por destinación jurídica y que continúan con esa calidad especial mientras sigan vinculados a la finalidad pública y en los términos en que ésta así lo exija. Por consiguiente, **el Estado, desde que adquiere un bien para satisfacer una necesidad pública o de uso público, tal bien queda adscrito como de uso público...**”* (subrayado y negrilla fuera del texto)

Por otra parte, los bienes de uso público son aquellos que pertenecen al Estado, es decir, a cualquiera de las entidades que lo constituyen (orden nacional, departamental, municipal, centralizadas o descentralizadas⁵⁰ y que han sido destinados al uso común de los habitantes (calles, plazas, puentes etc.) para ser aprovechados *“en forma directa, libre, gratuita, impersonal, individual o colectivamente”*, según lo ha manifestado el Consejo de Estado⁵¹

La Corte Suprema de Justicia ha dicho además que *“... lo que da a un bien el carácter de bien de la unión, de uso público o de bien público del territorio – para emplear cualquiera de las expresiones de que se vale el artículo 674 del C.C. – no es solamente su afectación a un servicio público. Es necesario, además, que esa afectación o destinación decretada por la autoridad, esté respaldada por un título de dominio sobre tal bien y a favor de la nación misma...”*⁵²

⁵⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 19 de junio de 1968

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicada 16596 del 16 de febrero de 2001.

⁵² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 21 de abril de 1953

De acuerdo con lo anterior, es claro que los bienes objeto de análisis son de uso público en razón a que pertenecen al Estado, han sido adquiridos con una finalidad pública (como bien se puede leer en las escrituras públicas de adquisición) y están destinados a un servicio público decretado por una autoridad competente.

No le era dable entonces al DADEP el dar o mantener en arrendamiento bienes que tienen la categoría de uso público, pues como bien lo señala el Consejo de Estado, “... *la finalidad de la inalienabilidad del dominio público consiste en proteger la afectación del bien y en garantizar que se **utilizará** conforme a su destino , por tanto es contrario a la lógica que bienes de uso público o bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados...*”⁵³

En este orden de ideas se puede afirmar que los bienes adquiridos por el Estado para la ejecución de obras de desarrollo urbanístico para el cumplimiento de los fines estatales, son bienes de uso público y por lo tanto, no pueden ser objeto de negociación alguna (compraventa, donación, arrendamiento, etc.) por cuanto “ ... *no es posible conferir a una persona el uso y goce exclusivo de un bien de uso público*”⁵⁴ hasta tanto no se declare desvinculados de la finalidad pública para la cual fueron adquiridos, pues como bien lo aclara la Corte suprema de Justicia en la sentencia arriba citada, los bienes públicos lo son también por destinación jurídica (acto formal y no físico) y que continúan con tal calidad mientras sigan vinculados a la finalidad pública en los términos que ésta lo determine.

Con base en las consideraciones anteriores no es posible aceptar las aclaraciones presentadas por la administración sobre éste tema.

4.7.4.3. Predios que no se han utilizado para finalidad pública

El artículo 33 de la Ley 9 de 1989 establece dispone “(...) *Todas las entidades públicas que hayan adquirido inmuebles a cualquier título o que los adquieran en lo sucesivo, también a cualquier título, deberán aplicarlos a los fines para los cuales fueron adquiridos. En el acto de adquisición se incluirá en forma expresa el fin para el cual fueron adquiridos los inmuebles.*

Las entidades públicas dispondrán de un término máximo de cinco (5) años contados desde la fecha de publicación de esta Ley o a partir de la fecha de adquisición del bien, según el caso, para cumplir con esta obligación. Si así no lo hicieren, deberán enajenarlos a más tardar a la fecha de vencimiento del término anterior.

⁵³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicada 16596 del 16 de febrero de 2001.

⁵⁴ Consejo de Estado, Op. Cit

Las obligaciones anteriores no se aplicarán a los bienes adquiridos en desarrollo de los literales c), d), e), y k) del artículo 10 y los del artículo 56 de la presente ley⁵⁵.

Para los predios que se citan a continuación y que fueron muestreados por la Contraloría, el DADEP no ha iniciado las acciones pertinentes para dar cumplimiento a la norma citada.

CUADRO N° 28
RELACIÓN DE PREDIOS DE LA MUESTRA OBRAS NO REALIZADAS

No.	CARPETA	OBRA O PROYECTO	ENTIDAD ADQUIRIENTE	No. Y FECHA ESCRITURA**	NOMENCLATURA
1	F/001108	PIDUZOB 8	IDU	2226/1974	DIAG. 13 SUR # 4-05 E*
2	F/001108	PIDUZOB 8	IDU	2800/1974	DIAG.13 SUR # 4-13 E*
3	P/BO83	Zona Verde	Distrito Especial	4169/1961	Calle 23 A #1-70
4	P/A119	PIDUZOB 8	IDU	2360/1974	CL.2 #3-15 E (CL.2 B #3-17 E)

*Predios sobre los cuales en la carpeta reposa según visita celebrada el 5-06-00 afectación vial (ampliación Avenida 1 de mayo), sin embargo se entregan al DADEP con la certificación de que no pesa ninguna afectación.

** Fecha de escritura a nombre del Distrito.

Predio de nomenclatura diagonal 13 sur # 4-05 E

Se recibió carta de radicación 34926 de 18-06-1999 en la cual la señora Aura Beatriz Hernández manifiesta interés de compra; sin embargo el IDU le responde que aún no se tiene certeza sobre la totalidad del área afectada de dicho predio, para lo cual se solicitó al DAPD el concepto de afectación vial y desarrollo, para luego proceder a vender el sobrante bien sea por enajenación directa o subasta Pública. En la actualidad con base en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo el Acuerdo 27 de 1975 (PIDUZOB) perdió fuerza ejecutoria, porque han pasado más de 5 años del acto sin haber iniciado actividades en torno a su realización⁵⁶.

Por este predio, la Defensoría solicitó al DAPD manifestar si pesaba reserva vial, a lo cual dicha entidad contestó mediante oficio No. 2003 ER 3867 del 20-03-2003, radicado de la Defensoría, indicando que no se tenía ese tipo de restricción. Por lo anterior este predio es susceptible de aplicársele el artículo 33 de la ley 09 de 1989. La Defensoría ha remitido diversos oficios a las entidades competentes con el fin de adelantar la venta.

⁵⁵ Los literales citados del artículo 10 y el artículo 56 de la Ley 9 de 1989 se relacionan con:

- Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales (literal c, artículo 10 de la ley 09 de 1989).
- Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades (literal d del artículo 10 de la ley 09 de 1989).
- Provisión de espacios urbanos (literal k del artículo 10 de la ley 09 de 1989) y

A los inmuebles adquiridos para la reubicación de personas situadas en zonas de alto riesgo artículo 56 de la ley 09 de 1989

⁵⁶ Concepto del DAPD, mediante oficio 2003ER 1381 del 04-02-2003.

Predio de nomenclatura diagonal 13 sur # 4-13 E

Sobre este predio se presenta condición similar al anterior en la medida que corresponden a la Obra PIDUZOB y de la misma forma carece de restricciones de afectación o reserva, por lo que su condición es la de la venta. De la misma forma el DADEP ha realizado gestión homologa al anterior predio. Ambos predios fueron entregados al DADEP mediante acta el 29-08-2000.

Predio del contrato de arrendamiento N° 049 y de nomenclatura Calle 23 A # 1-70

Este predio fue adquirido por el Distrito con destino a zona verde según acta No. 27 incorporada en la escritura de adquisición. Este aspecto le da carácter de bien público afecto al uso público, por tanto no es susceptible de ser arrendado.

Sin embargo fue suscrito contrato de arrendamiento el 20-08-1971. De otra parte se encuentra en proceso de restitución por mora en los pagos desde 30-12-2000 lo que constituye incumplimiento del contrato, no obstante en oficio enviado por la Inmobiliaria Bogotá el 26-04-2000 al DADEP se estipula que la arrendataria actual (hija de la arrendataria que figura en el contrato) tiene subarrendadas algunas habitaciones. Igualmente se encuentra dentro de la muestra de predios cuya finalidad pública no se cumplió, porque queda latente la posibilidad que la obra para la cual fue adquirido no se realizara, lo cual le daría el carácter de bien fiscal y lo conminaría a ser vendido a la luz del artículo 33 de la ley 09 de 1989.

Por ultimo los documentos que reposan en las carpetas no permiten darle claridad a destino del predio en cuestión por lo que el arriendo del mismo genera riesgos innecesarios a los que, en cabeza de la administración, los arrienden o los mantengan en tal condición pudiendo ocasionar un cambio de uso para el cual no están facultados⁵⁷.

Predio de nomenclatura calle 2 # 3-15 E

Fue entregado al DADEP el 27-06-2000. Este predio figura con una segunda nomenclatura (ver cuadro N° 28). Como los predios anteriores que se adquirieron por parte del IDU conforme al acuerdo 27 de 1975 para el PIDUZOB deben ser vendidos conforme al artículo 33 de la ley 09 de 1989.

Como observación general los predios adquiridos por el IDU y enviados a la Defensoría se entregan con la afirmación de que sobre estos bienes no se tiene

⁵⁷ Corte Suprema de Justicia, casación civil, Sent. Jul.28/87.

afectación vial, sin embargo los documentos al interior de la carpeta no permiten en algunos casos concluir lo expuesto pero es certificado por funcionario competente.

Después de consultado el DADEP sobre este tema, éste manifestó que mediante oficio No. 2002EE8210 del 21-06-2002 se solicitó al IDU que en virtud del convenio No. 069 de 2000 se realizara entrega física de 157 predios que el Instituto enviara a la Defensoría. De otra parte igualmente se pidió levantar la afectación que pesa sobre estos inmuebles.

Al respecto el Instituto de Desarrollo Urbano mediante oficio No. 2-2002-11158, señaló que sobre los bienes inmuebles adquiridos por el Instituto antes de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 619 de 2000, la facultad reposaba en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación Distrital por lo que los predios enviados no tiene ningún tipo de afectación conforme al artículo 37 de la ley 09 de 1989.

De otra parte los predios de la muestra figuran (a excepción del diagonal 13 sur #4-05 E) con código (01) y no como código (02) que es el correspondiente a los bienes fiscales en el Sistema de Identificación de espacio público SIDEPA.

En todos los casos figura folio de matrícula inmobiliaria y en la escritura se encuentra impuesta la cláusula que estipula *“el predio esta destinado como bien de uso público”*.

Del examen a dichas carpetas se puede concluir que hay predios destinados para desarrollar proyectos que no se han realizado dentro de los 5 años siguientes a la expedición del acto administrativo que así lo estableció, por lo que a la luz del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo han perdido fuerza ejecutoria y por lo tanto dichos predios deberían haber sido vendidos tal como lo establece de manera imperativa el artículo 33 de la ley 09 de 18989.

Muchos de estos predios fueron adquiridos por la Secretaria de Obras Públicas SOP y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU (antes de 1972 Fondo de Valorización), en todos los casos a nombre del Distrito Especial, por lo que el incumplimiento a la ley se origina en estos tenedores de turno. En este aspecto hay que resaltar la labor de gestión realizada por el DADEP que desde el momento en que han recibido estos predios ha gestionado mediante oficios y consultas la venta.

No obstante llama la atención que a la Administración Distrital en su conjunto en la medida que predios de más de 20 años de haber sido adquiridos y que no fueron

utilizados para la finalidad pública establecida, 14 de años de haber sido sancionada la ley 09 de 1989 y no se ha logrado cumplimiento a lo allí consagrado, so pena de las sanciones a que haya lugar por tal razón.

Como consecuencia de lo anterior el distrito ha incurrido en erogación de recursos puesto que *“la administración y manejo de estos inmuebles, genera gastos innecesarios, consistentes en el mantenimiento, servicios públicos, vigilancia móvil y permanente, seguros, etc.”*, tal como lo establece la Defensoría en un oficio enviado al DAPD.

4.8. AUDITORIA AL SISTEMA DE INFORMACIÓN –SIDEP-

El Sistema de Información de la Defensoría del Espacio Público denominado SIDEP es el que se encarga del manejo integral de la propiedad inmobiliaria del Distrito y está conformado actualmente por 31 módulos agrupados en 9 subsistemas, de los cuales algunos se encuentran en funcionamiento, otros en cargue de información y otros en pruebas:

- RUPI
- Componente gráfico (imágenes, fotos y mapa digital)
- Gerencia inmobiliaria
- Defensa
- Administración y mantenimiento
- Contabilidad de bienes
- Mobiliario urbano
- Gerencial
- Consultas por internet

Durante las vigencias 2000 a 2003 el DADEP celebró los siguientes contratos relacionados con el Software y el Hardware del Sistema de Información del Departamento – SIDEP-

CUADRO N° 29
CONTRATOS REALIZADOS CON RELACIÓN AL SISTEMA DE INFORMACIÓN – SIDEP – 2000 - 2002

AÑO	N° CONTRATO	TIPO	OBJETO	CONTRATSTA	VALOR (1)
2000	030	Obra	Hardware	SERTICOL S.A. INGENIEROS ASOCIADOS	36.963.866
	093	Compra Venta	Hardware	COMWARE S.A	57.155.742
	094	Compra Venta	Hardware	COMPUFACIL LTDA.	20.175.140
	121	Compra Venta	Hardware	COMPUFACIL LTDA.	51.093.609
	125	Compra Venta	Software	SOFTWARE Y ALGORITMOS LTDA.	19.891.550
	130	Compra Venta	Software	COMPUFACIL LTDA.	28.553.250
	063	OPS	Apoyo Técnico	CAMILO ANTONIO RODRIGUEZ G.	3.200.000
	101	Prestación Serv	Apoyo Técnico	JUAN CARLOS RODRIGUEZ MONCALEANO	39.200.000
	109	Prestación serv	Apoyo Técnico	HUGO ROBERTO HERNANDEZ DIAZ	32.800.000
Subtotal año 2000					289.033.157

AÑO	Nº CONTRATO	TIPO	OBJETO	CONTRATSTA	VALOR (1)
2001	111	Compra venta	software	ORACLE DE COLOMBIA LTDA.	16.232.337,5
Subtotal año 2001					16.232.337,5
2002	043	Prestación Serv		JUAN CARLOS VIZCAINO NOVOA	18.750.000
	044	Prestación Serv		EDGAR ESTEBAN DANGON SARMIENTO	33.000.000
	004	Prestación Serv		JUAN CARLOS RODRIGUEZ MONCALEANO	48.000.000
	079	Compra Venta		ELEVEN SOLUCIONES INFORMATICAS	8.010.960
	010	Compra Venta		ASISTIR LTDA	22.043.340
	049	Compra Venta		ASISTIR LTDA	14.896.627,20
	061	OPS		JOSE ANTONIO POSADA CAYON	2.000.000
	077	OPS		MAPAS Y DATOS	5.220.000
Subtotal año 2002					151.920.927,2
TOTAL AÑO 2000 A 2003					457.186.421,7

FUENTE: DADEP – Oficina Asesora de Sistemas
(1) INCLUYE ADICIONES

Llama la atención que a pesar de que en los últimos tres (3) años se han realizado inversiones por \$457.19 millones en el Sistema de Información – SIDEP-, éste aún no se encuentre totalmente en funcionamiento y sólo presente un avance del 64%⁵⁸ en el desarrollo e implementación de sus módulos y que los que se encuentran en funcionamiento presenten problemas de confiabilidad como los que se mencionan a continuación.

4.8.1. Situación actual de los módulos del SIDEP.

El sistema de información del espacio público es una de las principales herramientas para manejar en forma eficiente la información de los predios del distrito y constituye el apoyo para que las áreas misionales del DADEP cumplan con las funciones de certificación, saneamiento, contabilización y registro del patrimonio público de la Capital.

El objetivo del sistema de información para la defensoría del espacio público SIDEP, contenido en el manual técnico del mismo, es el de actuar como herramienta de software que apoye al grupo de usuarios de las diferentes subdirecciones que conforman el DADEP.

La Contraloría realizó pruebas en algunos módulos que componen dicho Sistema de Información encontrando algunas deficiencias que se relacionan en seguida y que no permiten un funcionamiento óptimo del mismo.

El procedimiento para la eliminación de predios del Sistema no es el más adecuado, en razón a que cuando se realiza una eliminación, el Sistema conserva los campos que componen el código de identificación del predio eliminado

⁵⁸ De acuerdo con la información reportada por el DADEP, el desarrollo del Sistema de Información e Inventario del Espacio Público se inició en 1999 y actualmente se han puesto en funcionamiento 18 módulos que representan el 64% de la cobertura programada. Según la administración, el Sistema estará en funcionamiento para el año 2004.

(número de urbanización y número de predio), de tal forma que dicho código puede ser utilizado nuevamente con el fin de ingresar allí un nuevo predio, el cual conserva la fecha de ingreso del predio eliminado.

Efectivamente, al verificar en el Sistema de Información SIDEPE, la fecha que ingresaron los datos de algunos predios muestreados por la Contraloría se pudo evidenciar que dichos datos fueron ingresados al Sistema en el año de 1999, además se verificó que al consultar en el sistema las siguientes direcciones: Calle 69B No.76-24 y Carrera 58A No.51-90, el sistema reportó que no encontró registro alguno, también se verificaron los reportes correspondientes a la identificación y ubicación del Predio (Hoja de Vida).

Este procedimiento hace vulnerable el Sistema de Información y no permite generar la suficiente credibilidad en sus registros, especialmente en lo relacionado con la fecha de ingreso de los predios.

4.8.2. Módulo de Contratos de Arrendamientos

La Contraloría verificó la existencia de algunos de los predios arrendados en el Sistema de Información y encontró que los predios con contratos de arrendamiento identificados en el Sistema con los números 012-91, 001-74, 00026, 004, 059, 00012 y 00023 no figuran en dicho sistema, como se afirma en el numeral 4.7.3. de este informe.

Al verificar las razones de ésta situación, mediante la consulta de los predios ubicados en la carrera 2a Este No.21-48 (correspondiente al contrato No. 012-91) y en la Calle 68B No.76-24 (Contrato No.059) el Sistema reportó en el campo Predio la siguiente dirección: carrera 11 11-73/77/79 – CALLE 12 11- 25/27; igualmente para el Predio ubicado en Carrera 58A No.71-90 citado, el Sistema reportó en el éste campo la carrera 58 71-79. Es de señalar que este campo debe registrar es la dirección de acuerdo con los títulos de propiedad del Predio arrendado.

En las explicaciones aportadas por la Oficina Administración Inmobiliaria, acerca del porque no se encontraron registrados estos predios en el Sistema, se informó a la Contraloría, que esto se debe a que se le digitó provisionalmente un predio que si está registrado en el SIDEPE para que permita el ingreso del predio arrendado que no se encuentra en el SIDEPE y una vez registrado el predio arrendado, permite llevar un control del Contrato de Arrendamiento respectivo.

Además informa que la Oficina de Registro Inmobiliario ingresa al Sistema solamente aquellos predios, que se tiene certeza que pertenecen al Distrito y que

se encuentran totalmente saneados. Para que se pueda registrar un Contrato de Arrendamiento en el Módulo de Contratos de Arrendamiento, es necesario que el predio se encuentre registrado en el Sistema de Información SIDEPE. También agrega que estos inmuebles como tal existen y son de propiedad del Distrito y que se viene adelantando el estudio de saneamiento de los mismos, por ello, estos no se encuentran identificados en el SIDEPE.

Lo anterior evidencia falta de control en el SIDEPE, ya que un mismo Código de Identificación del Predio está registrado en el Sistema para diferentes predios como se demuestra a continuación:

CUADRO N° 30
CODIGOS DE IDENTIFICACION DE PREDIO QUE INCLUYEN DISTINTAS DIRECCIONES

No. Urbanizac.	No. Predio	No Contrato	Tipo Contrato	UBICACION	PREDIO
2	440	4	Arriendo	Cl 37 B Sur No.66B-21 Lote 2 MZ	Cra11 11-73/77/79 Calle12 11-25/27.
1	1881	12	Arriendo	Av. Calle 26 No.39-36 Costado Norte Puente Peatonal.	Cra 3 19-06/08/12
2	440	23	Arriendo	Calle 9 No.4-70	Cra11 11 73/77/79 Calle12 11-25/27.
1	4055	26	Arriendo	Zona Baja Pte Vehicular Autopista Sur Av. Boyaca Costado Sur.	Cra 25 -39-50 Sur.
2	440	59	Arriendo	Cl 68B No 76-24	Cra11 11-73/77/79 Calle12 11-25/27.
2	440	001-74	Arriendo	Diagonal 4B No.9-03 Este.	Cra11 11-73/77/79 Calle12 11-25/27.
2	440	012-91	Arriendo	Cr 2 Este 21-48	Cra11 11-73/77/79 Calle12 11-25/27.

FUENTE: DADEP – Oficina Asesora de Sistemas - SIDEPE

Esta Inconsistencia permite evidenciar que no se está llevando un adecuado control del total de la información que registra un predio y un predio arrendado, al digitarse en el campo predio, la dirección de cualquier predio ya existente en el SIDEPE y no la dirección de Títulos de Propiedad del Predio arrendado, con lo cual no se garantiza consistencia de los datos, veracidad y la confiabilidad de la información, ya que éste queda registrado en un Predio que no corresponde.

La Contraloría encontró que la llave que identifica un predio está compuesta por el “número de urbanización” y “número de predio” que es el código de identificación de un predio, por lo tanto ésta no debe ser duplicada en atención al riesgo que representa el ingresar un contrato de arrendamiento al sistema de información SIDEPE provisionalmente a un predio que si está registrado dicho sistema para que le permita el ingreso al sistema de un predio arrendado. El histórico se pierde y por lo tanto no es correcto que exista un mismo código para diferentes predios, sino que la identificación de un predio debe ser única.

4.8.3. Módulo de Querellas:

Al realizar la auditoría de sistemas a este Módulo se encontró que los reportes

generados por el mismo no son consistentes y presentan diferencias sustanciales en momentos distintos. Efectivamente, el 22 de septiembre de 2003 a las 11:10 a.m., la Contraloría solicitó un reporte de todas las Querellas que habían ingresado desde el 1º hasta el 22 de septiembre y el Sistema arrojó un total 1.117 Querellas recibidas por la entidad. Posteriormente a las 2:34 p.m. del mismo día nuevamente éste ente de control solicitó un nuevo reporte en las mismas condiciones que el anterior, esta vez el sistema arrojó un total de 1.161 Querellas recibidas, evidenciando una diferencia de 44; esta situación se le comunicó a la Jefe de la Oficina Asesora de Sistemas quien informó que el Sistema estaba realizando mal el reporte respectivo y ella misma realizó las correcciones respectivas, de tal forma que al listar nuevamente el reporte del total de querellas existentes en el sistema para el mismo período, a las 2:59 p.m. se encontró que sólo registraba un total de 112 querellas.

Esta última información, reportada por la Jefe de Sistemas, se cotejó con el Sistema de Información de Correspondencia y con los documentos soportes de la Secretaria del Despacho, donde reposa la información física del Ingreso de las Querellas a la Entidad, encontrándose diferencias en las dos fuentes de información (ver cuadro N° 31)

CUADRO N° 31
TOTAL QUERELLAS RECIBIDAS SEGÚN EL SIDE P

Fecha	Subdirección Administración Inmobiliaria.	Archivo enviado por la red	Correspondencia
Fecha Recibido Entidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad
14-05-2003	1	2	
15-05-2003	62	62	
16-05-2003	8	9	
19-05-2003	3	3	
20-05-2003	1	1	
21-05-2003	14	14	
22-05-2003	28	28	
23-05-2003	4	4	
26-05-2003	15	15	
27-05-2003	15	15	
29-05-2003	29	30	
30-05-2003	27	27	
04-06-2003	47	47	
06-06-2003	3	3	
09-06-2003	23	24	
10-06-2003	1	1	
11-06-2003 (1)		1	
12-06-2003	1	1	
13-06-2003	1	1	
16-06-2003	1	1	
17-06-2003	4	4	
18-06-2003	8	8	
19-06-2003	6	6	
20-06-2003	12	12	

Fecha	Subdirección Administración Inmobiliaria.	Archivo enviado por la red	Correspondencia
24-06-2003	9	9	
25-06-2003	7	7	
26-06-2003	7	4	
01-07-2003	9	9	
02-07-2003	55	56	
07-07-2003	12	11	
08-07-2003	3	2	
09-07-2003	8	2	
10-07-2003	9	9	
11-07-2003	2	2	
17-07-2003	19	18	
21-07-2003	19	19	
22-07-2003	1	1	
23-07-2003	1	1	
24-07-2003	2	2	
25-07-2003	20	20	
29-07-2003	5	5	
30-07-2003	9	7	
31-07-2003 (2)	1		
11-08-2003	6	6	
12-08-2003	59	57	
13-08-2003 (3)	1		
19-08-2003	6	6	
20-08-2003	23	22	
21-08-2003 (4)	1		
22-08-2003	22	22	
26-08-2003	23	22	
27-08-2003	5	5	
28-08-2003	13	13	
29-08-2003	6	5	
01-09-2003	2	2	2
03-09-2003	5	4	4
04-09-2003	13	13	14
05-09-2003	8	8	8
08-09-2003	10	8	10
09-09-2003	3	2	2
10-09-2003	2	1	1
Total Recibidas	Querellas 712	699	

FUENTE: DADEP – Archivo enviado por red -SIDEP -, reporte de la Subdirección Admón.. Inmobiliaria – Sistema de Información de Correspondencia.

- (1) No aparece registrado en el reporte suministrado por la Subd. Administración Inmobiliaria el día 11/06/03.
- (2) En el Archivo enviado por la red no aparece registrado el día 31-07-2003.
- (3) En el archivo enviado por la red no aparece registrado el día 13-08-2003.
- (4) En el archivo enviado por la red no aparece registrado el día 21-08-2003.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que el Sistema de Información SIDEPE en el módulo de querellas presenta inconsistencias y no garantiza la integridad, consistencia de los datos y confiabilidad de la información. Adicionalmente, el sistema no cuenta con los niveles de seguridad requeridos para modificar el software con el fin de garantizar la confiabilidad y veracidad de la información, en consideración que las correcciones fueron efectuadas por la Oficina Asesora de Sistemas.

4.8.4. Log de auditoria

Al verificar el Log de Auditoría con la usuaria que realizó la eliminación de cada uno de los registros de Predios, desde los meses de abril a junio de 2003, se pudo evidenciar que los siguientes campos que componen el código de identificación del Predio (Número de Urbanización y Número del Predio), tiene digitado en el campo Ubicación Archivo la frase “Registro para Reutilizar” y a la fecha de la presenta auditoria, estos códigos no han sido eliminados del sistema de Información, como se registra en el cuadro N° 32

CUADRO N° 32
CÓDIGOS SIN ELIMINAR

No. Urbanización	No. Predio
2	705
2	936
2	937
2	823
2	674
2	645
2	675
2	800

FUENTE: DADEP – SIDEPE- Log de Auditoria

En el Sistema de Información SIDEPE, este código es la llave que identifica un predio, por lo tanto debe ser única, de lo contrario se puede correr el riesgo que se ingrese allí un nuevo predio, generando duplicidad en la información al identificar diferentes predios con un mismo código.

Al indagar en la Oficina de Sistemas sobre el procedimiento de eliminación de un predio en el SIDEPE, se pudo establecer que al ser eliminado un predio, éste conserva los campos que componen el código de identificación del predio, de tal forma que dicho código es reutilizado con el fin de ingresar allí un nuevo predio.

4.8.5. Acceso y seguridad de la información del sistema

La Contraloría comprobó que existen procedimientos para la creación, modificación o cambios de perfiles de usuario y niveles de autoridad, pero no se tienen debidamente documentados dentro del Manual Técnico del Sistema de Información del SIDEPE; tampoco se encontró evidencia de que se encuentre documentado el privilegio de eliminar dentro del Rol de digitador.

Con respecto a los hallazgos administrativos reportados en el presente informe, es preciso aclarar que la administración presentó las explicaciones correspondientes

a través de la comunicación N° 2003EE16771 del 15 de octubre de 2003. Una vez realizada la valoración correspondiente por parte de la Contraloría, se estableció que las respuestas allegadas por el DADEP no desvirtúan las observaciones efectuadas por el ente de control y por lo tanto fueron confirmadas en su totalidad para que sean incluidas dentro del plan de mejoramiento mencionado en el capítulo III de éste informe.

4.9. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO 2002

Realizado el seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito con el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, con la Contraloría de Bogotá, D.C. se determinó la realización de algunas actividades tendientes a cumplir el Plan de Mejoramiento pero por el tiempo establecido para la realización de las actividades correctivas Inicio: Diciembre de 2002 y Término: Diciembre de 2002 y vigencia 2003 la entidad se encuentra dentro del plazo previsto para adelantar la Operacionalización del Plan de Mejoramiento.

Las siguientes actividades que se pueden destacar como cumplidas en el Plan de Mejoramiento:

Predios que contaban con escritura pública y registro de instrumentos públicos no incluidos en el Balance o pendientes de depuración.

**CUADRO N° 33
SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO**

No. Observación	Dirección	Cuenta Contable	No de ficha de incorporación al Balance.	Fecha
4.2.1.	Av. 13 No. 13-25 Sur	1710	00380	Mayo - 03.
4.2.1.	Calle 20 No. 12-78	1710	00312	Abril - 03.
4.2.2.	Finca La Toma	1605	00071	Abril - 03
4.2.3.	Carrera 4 No. 32-90	1605	00314	Abril - 03
4.2.5.	Altos de Chozica	1710	00379	Abril - 03
4.2.9.,10 y 11	Urb. Prado Grande	1710	00362 al 378	Mayo - 03

as actividades planteadas como respuesta a las observaciones identificadas con los numerales 4.2.4., 4.2.6., 4.2.7., 4.2.8. y 4.2.11 (parcial) se encuentran en trámite mediante la suscripción de Contratos 078 de diciembre 13 de 2002 y 018 de febrero 28 de 2003.

ANEXOS

ANEXO N° 1
CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	NUMERACION DE HALLAZGOS
ADMINISTRATIVOS	49		4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5, 4.2.1.1, 4.2.1.2, 4.2.1.3, 4.2.1.4, 4.2.1.5, 4.2.1.6, 4.2.2.1, 4.2.2.2, 4.2.2.3, 4.2.2.4, 4.2.2.5, 4.3.1, 4.4.2.1, 4.4.2.2, 4.4.2.3, 4.4.3.1, 4.4.3.2, 4.4.3.3, 4.4.4.1, 4.4.4.2, 4.5.1.1, 4.5.1.2, 4.5.1.3, 4.5.1.4, 4.5.1.5, 4.5.1.6, 4.5.1.7, 4.5.1.8, 4.5.1.9, 4.6.5, 4.6.6.2, 4.7.1.1, 4.7.1.2, 4.7.1.3, 4.7.2.1, 4.7.2.2, 4.7.3.1, 4.7.3.2, 4.7.4.1, 4.8.1, 4.8.2, 4.8.3, 4.8.4, 4.8.5.
FISCALES			
DISCIPLINARIOS	9		4.4.1.1, 4.4.2.1, 4.4.3.1, 4.4.4.1, 4.6.1, 4.7.4.2, 4.7.4.3, 4.8.2, 4.8.3.
PENALES			

ANEXO N° 2
ESTADOS CONTABLES