



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL  
CON ENFOQUE INTEGRAL- MODALIDAD ESPECIAL**

**INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO -IDU  
AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE  
-ALO-**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2003  
FASE I**

**DIRECCIÓN SECTOR INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE**

**ABRIL DE 2003**

AUDITORÍA INTEGRAL AL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

Contralor de Bogotá	Juan Antonio Nieto Escalante
Contralor Auxiliar	Miguel Angel Morales Russi
Director Infraestructura y Transporte	Juan Fernando Góngora Arciniegas
Subdirector de Fiscalización	Alberto Martínez Morales
Subdirector de Análisis Sectorial	Edna Piedad Cubillos Caicedo
Asesora	Luz Angela Ramírez Salgado
Equipo de Auditoría	Luis Miguel Montúfar Delgado- Líder William Arturo Sánchez Sierra Pedro Antonio Ramírez Ochoa Oscar Sánchez Gaitán Jorge Enrique Camelo Calderón
Analista Sectorial	Celia Filomena Sánchez Castilla.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**TABLA DE CONTENIDO**

	Pag.
Introducción	
1. ANÁLISIS SECTORIAL	1
1. 1. Generalidades	1
1.2. Especificaciones Técnicas del Proyecto	4
1.3. Importancia Estratégica del Proyecto A.L.O.	7
1.4. Estructuración Financiera del Proyecto	9
1.5. Gestión del Proyecto ALO	13
1.5.1. En Adquisición y Compra de Predios	13
1.5.2. En Materia Ambiental	15
1.6. Política Pública Sectorial	16
2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO	19
3. CONCEPTO DE LA GESTIÓN	23
4. RESULTADO DE LA AUDITORIA	27
4.1. Evaluación al Sistema de Control Interno.	27
4.2. Hallazgos de auditoría.	30
4.2.1. Trazado.	30
4.2.2. Gestión Ambiental.	31
4.2.2.1. Hallazgos.	38
4.2.3. Adquisición de Predios.	39
4.2.3.1. Adquisición por áreas	39
4.2.3.2. Adquisición por predios.	40
4.2.3.3. Adquisición por valores.	40
4.2.3.4. Cronograma de la Etapa de Adquisición de Predios.	41
4.2.3.5. Avalúos Efectuados para la Adquisición Predial.	42
4.2.3.6. Gestión Predial de la ALO.	42
4.2.3.7. Dinámica del Proceso de Adquisición de Predios ALO.	43
4.2.3.8. Priorización en la Compra de Predios.	44
4.2.3.9. Hallazgos.	49
4.2.4. Procesos Judiciales.	52
4.2.4.1. Contrato No.187 de 1998.	52
4.2.4.2. Contratos de Arrendamiento.	54
4.2.5. Plan de Desarrollo.	56
4.2.5.1. Evaluación Presupuestal.	62
4.2.6. Balance Social.	68
4.2.7. Fiducia.	68
5. ANEXOS	81



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

## INTRODUCCIÓN

La Contraloría de Bogotá, en desarrollo de su función constitucional y legal, y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral en la modalidad Especial, al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, Proyecto Avenida Longitudinal de Occidente - ALO -

El cubrimiento incluye el análisis de la financiación del Proyecto, el manejo presupuestal de los recursos, definición y cambios de trazado, la gestión ambiental y otorgamiento de licencias, en la adquisición de predios, la enajenación voluntaria y expropiación, y el impacto social generado en la comunidad con la ejecución del mismo.

El desarrollo de la Auditoría al proyecto comprende, el análisis y evaluación de la gestión de la entidad en los periodos fiscales entre el año 1996 y 2002.

Como resultado del proceso auditor adelantado, se formularon observaciones entre las que se destacan: La compra de predios sin la Licencia Ambiental, Compra de Predios por fuera del Trazado, Compra de predios por fuera de los plazos establecidos en el Convenio de Colaboración IDU - INVIAS, Mayor valor pagado por áreas requeridas, La compra de predios condicionada a contratos de arrendamientos de bienes de uso público, Inadecuada utilización de recursos con destinación específica en el proyecto, Compra Indiscriminada de predios, La no-disponibilidad oportuna de los recursos para el pago de saldos y compra de predios, generando conflicto social en los barrios afectados, entre otras. Los hallazgos formulados, fueron comunicados oportunamente a la administración con oficio el día 20 de marzo de 2003 número de radicado No 024294, así mismo la entidad dio respuesta con oficio IDU 036073 STPE-1100 del 28 de marzo de 2003. Igualmente con oficio No de radicado IDU -026705 de marzo 28 de 2003 se le comunicaron hallazgos, los cuales la entidad dio respuesta con oficios No. IDU-040221 STPE-1100 del 4 de abril de 2003, respuesta que ha sido evaluada e incluida en el informe en lo pertinente.

Dada la importancia estratégica que el Instituto de Desarrollo Urbano tiene para el sector de Infraestructura y Transporte y la Ciudad, la Contraloría de Bogotá, espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficiente administración de los recursos públicos, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

## 1. ANÁLISIS SECTORIAL

### 1. 1. Generalidades

Los antecedentes de la Avenida Longitudinal de Occidente<sup>1</sup> se remontan a 1961, año en el cual mediante el Acuerdo 38 del Concejo se estableció como un proyecto fundamental para la ciudad en el manejo de los flujos vehiculares futuros y como una alternativa de enlace regional; posteriormente el Decreto N° 179 de 1974 referente al Plan General de Desarrollo Integral del Distrito Especial de Bogotá, lo priorizó y definió como vía tipo V-0, planteando su trazado en detalle; en el año 1980 con la expedición del Acuerdo 2 del Concejo Distrital, se ratificó su prioridad en el Plan Vial Arterial de la ciudad; así mismo el Acuerdo 6 de 1990 y su Decreto Reglamentario N° 317 de 1992, incorporaron el trazado norte en el Sistema Vial del Distrito; y finalmente el Concejo expidió el Acuerdo 13 de 1998 por el cual se adoptó el trazado para la ALO que fue sometido a consideración de la CAR como autoridad encargada de autorizar la correspondiente licencia ambiental.

Todo ello demuestra que son treinta y ocho años de historia de un proyecto vial arterial para la ciudad, que ha sido debatido en múltiples escenarios de orden político, académico y técnico, en los cuales se ha reconocido su importancia estratégica para el desarrollo de la ciudad. Es así como la ALO es el primer corredor urbano perimetral con una longitud de aproximadamente 50 km., que permitirá atravesar la ciudad de norte a sur en un tiempo estimado de 30 minutos. (Ver Anexo N° 1: Plano 1 y 1 A- Localización General y Plano N° 2 Abscisado).

En su estructuración como proyecto, la ALO ha sido sometida a consideración del Sistema Nacional de Planificación tal y como lo consagra la Carta Constitucional. En la Ley 188 de 1995 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 1995-1998, en su artículo 23 se estableció el proyecto Avenida longitudinal de Occidente –ALO- como uno de sus proyectos prioritarios de concesiones, debidamente incorporado en el Plan Vial Nacional y en el Banco de Proyectos de Inversión –BINP, asignándoles recursos al Distrito Capital para su ejecución. De igual forma, el Decreto N° 295 de 1995 por el cual se expidió el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital para el período 1995-1998 Formar Ciudad, incorpora en el Plan Integrado de Transporte, la ALO como uno de sus principales proyectos, situación que también es avalada por las siguientes Administraciones, al incluirlo en forma prioritaria en los planes de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos y Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado.

---

<sup>1</sup> El proyecto en sus diferentes etapas ha tenido diversidad de nombres tales como Avenida de Cundinamarca, Avenida Regional Longitudinal y Avenida Longitudinal de Occidente –ALO, entre otros.

En los Planes Viales Nacional y Distrital, la concepción del proyecto comprende una vía de alta velocidad, de tipo segregado, es decir, con entradas y salidas limitadas y controladas, y concebida integralmente como una unidad vial desde el sector de la Autopista Norte Km. 17 en Bogotá D. C. hasta el Sector de Chusacá en el municipio de Soacha. Para la ejecución coordinada del proyecto, el Distrito Capital y el Instituto Nacional de Vías celebraron en 1997 el respectivo convenio interadministrativo.

Así mismo, la Avenida Longitudinal de Occidente está contemplada en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, Decreto 619 de 2000, artículo 145 –Malla Arterial Principal: Subsistema de Integración Ciudad Región, en el cual la categorizan como “...vía de alta especificación que conecta los municipios aledaños con la Avenida Longitudinal de Occidente...”, priorizada para el período 2000-2004 (artículo 417, literal c) como subsistema de Integración Ciudad Región.

De la misma manera, el artículo 146 del POT define las vías que conforman el Subsistema de Integración Ciudad Región, entre las cuales se encuentra la ALO, como se describe a continuación:

Tabla N° 1

**VIAS SUBSISTEMA DE INTEGRACIÓN CIUDAD REGIÓN**

VÍA	TRAMO	
	DE	A
1 Avenida Longitudinal de Occidente	Avenida Paseo de Los Libertadores, carrera 32	Avenida Circunvalar del Sur
1 Avenida Longitudinal de Occidente	Avenida Paseo de Los Libertadores, carrera 32	Avenida Circunvalar del Sur
2 Avenida Boyacá	Avenida El Polo, calle 200	Autopista al Llano, Calle 90 sur, calle 90 sur, calle 90 sur
3 Avenida del Sur	Avenida Boyacá	Límite del Distrito con Soacha
4 Avenida Paseo de Los Libertadores, carrera 32	Avenida San José, calle 170	Límite del Distrito con Chía
5 Avenida El Polo, calle 200	Avenida Longitudinal de Occidente	Límite del Distrito con La Calera
6 Avenida Centenario, calle 13	Avenida Boyacá	Límite del Distrito con Mosquera
7 Avenida Camino a Pasquilla	Avenida Boyacá	Avenida Camino de La Horqueta
8 Autopista al Llano, Calle 90 sur, calle 90 sur, calle 90 sur	Avenida Boyacá	Límite del Distrito con Chipaque



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

VÍA	TRAMO	
	DE	A
9 Avenida Medellín, calle 80	Avenida Boyacá	Río Bogotá
10 Avenida Circunvalar del Sur	Avenida Longitudinal de Occidente	Autopista al Llano, Calle 90 sur, calle 90 sur
11 Avenida José Celestino Mutis, calle 63	Avenida Longitudinal de Occidente	Limite del Distrito con Funza
12 Avenida Jorge E Gaitán, calle 26	Avenida Longitudinal de Occidente	Aeropuerto El Dorado
13 Avenida San José, calle 170	Avenida del Agua, carrera 147	Avenida Paseo de Los Libertadores, carrera 32

Fuente: Plan Ordenamiento Territorial –POT–

Como se ha reseñado anteriormente, la ALO posee un amplio soporte normativo y técnico como solución vial (vía expresa de alta velocidad) para Bogotá, cuya función principal es la distribución de los tráficos urbanos. Esto significa que funcionalmente serviría, sobre todo, a viajes con origen en el interior del área urbana que rodea y que saldrán a esta avenida para recorrerla parcialmente y volver a entrar a la ciudad por otra radial.

Es el Distrito donde por condiciones de mercado se generan internamente los principales flujos vehiculares, a los cuales se requiere disminuir los tiempos de viajes entre los diferentes nodos de la red, con el propósito de incrementar la productividad económica de la ciudad y reducir la presión global ambiental sobre la calidad del aire y el ruido, por parte del parque automotor circundante. Paralelamente el proyecto permite que flujos de transporte provenientes o hacia corredores Sur. Occidente y Norte del país accedan de manera más óptima a sus sitios de destino.

La ALO adicionalmente facilitará entradas y salidas fluidas para los altos volúmenes de tráfico y congestión vehicular que se genera periódicamente en los accesos a la ciudad y que comunican con los destinos turísticos y recreacionales cercanos más importantes de los bogotanos como las rutas Melgar y Girardot - Anapoima, y la Vega - Villeta, Honda, entre otras.

En cuanto al componente ambiental territorial y el trazado de la ALO se busca valorizar el río y su ronda como elemento de gran especialidad ambiental y como recurso urbano –regional de alta capacidad articuladora y estructurante en función de su singularidad; Igualmente esta avenida pretende servir de elemento regulador en cuanto a los riesgos que conlleva implantar desarrollos urbanos en las propias orillas, tal es el caso del sector de Patio Bonito en la localidad de Kennedy o de Guaymaral.

## 1.2. Especificaciones Técnicas del Proyecto

La ALO permitirá controlar la permeabilidad urbana, combinando dos escalas: evitar la formación de una barrera inaccesible al río para ciertas actividades ambientalmente viables como el acceso al parque fluvial de la población del Distrito, y desfavorecer procesos no deseados de ocupación urbana o suburbana descontrolada, buscando el equilibrio de ambos aspectos.

Los corredores viales definidos que conformarán la Avenida Longitudinal de Occidente son:

- **Avenida Perimetral del Norte:** Vía que se desarrolló totalmente dentro de la jurisdicción del Distrito Capital en una longitud aproximada de 10 km. Entre la Autopista Norte en inmediaciones del Club deportivo Torca y el empalme de la Avenida Cundinamarca, en cercanías de la localidad Campo Alegre (salida a Cota), Vía tipo V-0.
- **Avenida Cundinamarca:** Vía clasificada como tipo V-0 con un ancho entre parámetros de 100 m. En una longitud aproximada de 25 km., entre la salida a Cota y el río Bogotá en límites con el municipio de Soacha, jurisdicción perteneciente al Distrito Capital.
- **Empalme entre Avenida Cundinamarca y la Malla Vial Nacional:** En longitud aproximada de 3.5 km. entre el río Bogotá y la localidad de Cerro Gordo.
- **Malla Vial Nacional:** En una longitud de 8 km. Aproximadamente entre las localidades de Cerro Gordo y Chusacá y con un corredor de 100 m. de ancho.

En términos generales, la Administración es consciente de la necesidad del proyecto para mejorar el acceso sur - occidente de Bogotá, y teniendo en cuenta las ventajas del mismo, pretende desarrollarlo ajustando las especificaciones de la vía a la capacidad y el nivel de servicio necesarios en este momento e ir incrementando de manera gradual la capacidad (en número de carriles y/o calzadas) a medida que se requiera, basados entre otras en la estrategia denominada "Concepción de proyectos bajo el criterio de operación", mediante la cual se determina el momento y los tramos en donde se deben realizar nuevas inversiones, según parámetros de nivel de servicio y capacidad de acuerdo con los niveles de tráfico esperados en el horizonte del proyecto, con el fin de evitar el sobredimensionamiento de las vías. Entre los aspectos técnicos más importantes del proyecto se destacan:

Tabla N° 2  
**ASPECTOS TÉCNICOS DEL PROYECTO**

<b>ACTIVIDAD</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Tipo de Vía	V-0, Sección transversal de 100 m.
Longitud Aproximada del Sistema	50 km.
Longitud Típica Inicial Propuesta	Separador central de 21 m. variable para dos rutas Transmilenio, dos calzadas concesionadas de 14 m. (4 carriles en zona comprendida entre Transversal de Suba y Américas), dos franjas ambientales de 10 m. Y dos zonas laterales de 15.5 m. que incluye, un corredor de cicloruta, bermas, laterales, mobiliario urbano y andenes y una paralela con dos carriles.
Enlaces de la vía	Autopista Norte, Avenida San José, Transversal de Suba, Avenida Medellín, Avenida El Dorado, Avenida Centenario, Avenida Américas, Autopista Sur.
Puentes a lo Largo del Sistema Vial	Sobre del Río Bogotá, Río Fucha, Río Juan Amarillo, Sobre el Humedal la Conejera y el Humedal Juan Amarillo.
Numero de Pasos Elevados	Siete
Número de Puentes Peatonales	Se permite la construcción de puentes peatonales que se encuentren debidamente justificados y que sean estrictamente necesarios, sin superar los nueve (9) propuestos por el IDU.
Velocidad de Diseño	100 – 120 km./hora
Inversión Aproximada Predios	\$280.000 millones
Inversión Aproximada Obras Física, Costos de Operación y Mantenimiento	\$650.000 millones
Beneficios del Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Su trayecto atraviesa la ciudad de norte a sur en menos de 30 minutos.</li> <li>➤ Mejorar la capacidad de tráfico urbano e interurbano de la ciudad.</li> <li>➤ Reordenar y controlar asentamientos en el área de influencia del borde occidental de la ciudad.</li> <li>➤ Disminuir los gases contaminantes debido a las altas velocidades de diseño.</li> <li>➤ Generar aproximada más de 35.000 empleos directos e indirectos.</li> <li>➤ Su recorrido contempla la cicloruta más larga de la ciudad.</li> <li>➤ Mejorar la competitividad, productividad y movilidad del Distrito Capital.</li> </ul>



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN
	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Reducir el deterioro del Sistema Vial de la ciudad.</li><li>➤ Reduce los tiempos de viaje del perímetro urbano.</li><li>➤ Mejorar las condiciones de transporte y reducir el trancón.</li><li>➤ Contribuye al reordenamiento y control de los asentamientos en el área.</li><li>➤ Ofrece obras de beneficio común como es el caso de las paralelas de la avenida, amoblamiento urbano, ciclorutas, parques y zonas verdes para su utilización sin costo alguno.</li></ul>

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-  
Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial-D. T. de Infraestructura y Transporte.

Todo ello demuestra que la Avenida Longitudinal de Occidente –ALO- es uno de los proyectos de desarrollo vial estratégicos para atender las necesidades de movilidad, ordenamiento urbano y competitividad de Bogotá D. C. a través de la integración regional en los municipios.

Además de los beneficios por la reducción de tiempos de viaje, descongestión de la malla vial de la ciudad y disminución de gases emitidos por los automotores. La Avenida tiene propósitos de reestructuración urbanística del borde occidental de la ciudad tanto funcional como espacial, además del componente ambiental previsto al establecer el tratamiento del río Bogotá como frontera urbana y ordenador paisajístico. Igualmente es el soporte vial para el desarrollo de megaproyectos urbanos previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT-.

Dando continuidad, el proyecto de la Avenida Longitudinal de Occidente fue planteado como un elemento de planeación regional urbano, tendiente a ofrecer una alternativa vial para Bogotá. A través de los años se ha ido consolidando su necesidad y justificando su importancia, a tal punto, que el proyecto no ha sufrido modificaciones sustanciales con relación a su concepción inicial, a pesar de haber tenido cambios en su denominación y variaciones parciales en su trazado (Ver Anexo N° 1: Plano 1 y 1 A- Localización General y Plano N° 2- Abscisado) y especificaciones técnicas de construcción, como se muestra a continuación:

Tabla N° 3

**ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE CONSTRUCCIÓN**

SECTORES VIALES	Autopista Norte Avenida San José	Avenida San José-Avenida Centenario	Avenida Centenario-Río Bogotá	Río Bogotá- Chusacá
Longitud	12.6 km.	13.1 km.	9.5 km.	14.1 km.
Carriles por sentido	2	4	2	2
Ancho de los carriles centrales	3.5 m.	3.5 m.	3.5 m.	3.5 m.
Ancho separador central	18 m.	18 m.	18 m.	18 m.
Ancho bermas	1.8 m.	1.8 m.	1.8 m.	1.8 m.
Ancho calzadas paralelas	10.5 m.	10.5 m.	10.5 m.	
Ancho cicloruta	3.0 m.	3.0 m.	3.0 m.	
Ciclorutas costado oriental	12.0 km.	13.1 km.	9.5 km.	

**Fuente:** Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-

**Elaboró:** Subdirección de Análisis Sectorial, D. T. de Infraestructura y Transporte.

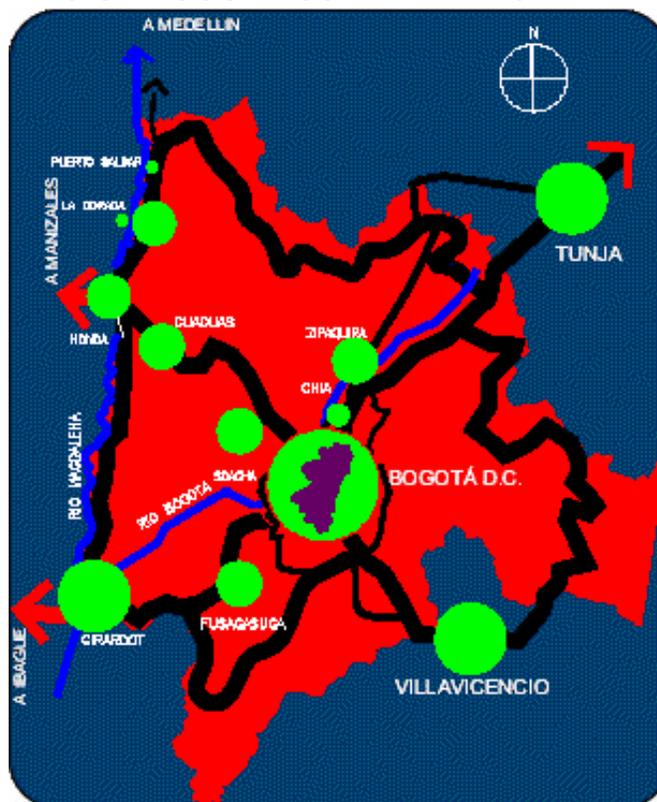
### 1.3. Importancia Estratégica del Proyecto Avenida Longitudinal de Occidente para la Ciudad y el País

Mediante la ejecución de este proyecto Bogotá tendrá la posibilidad real de llegar a ser una ciudad - región de clase mundial en los próximos años. Esta oportunidad se sustenta en las grandes ventajas hoy existentes las cuales es preciso aprovechar. Así mismo, la ALO integrará productivamente al Distrito Capital con otras ciudades y regiones, con el propósito de institucionalizar las relaciones interregionales e impulsar las relaciones para desarrollar el potencial productivo de la ciudad región.

Dentro de este contexto, los proyectos de integración regional como la ALO son de vital importancia para el desarrollo de la competitividad. La integración constituye uno de los múltiples campos de acción tendientes a elevar la productividad en el mediano y largo plazo en la ciudad región. La eficiencia y la competitividad son requisitos indispensables para lograr la integración con los mercados mundiales.

En el caso particular de la región Bogotá Cundinamarca se puede decir que ésta cuenta con una alta dinámica de crecimiento urbano y sus territorios están en proceso de articulación. El patrón regional de desarrollo indica que la urbanización se ha concentrado en la ciudad principal sin desconcentración económica o de la población hacia los municipios de la sabana. Entre los corredores más importantes de la región se destacan:

Gráfica N° 1  
**CORREDORES REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**



Fuente: Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Bogotá D. C., Febrero de 2001.

**ZIAPAQUIRA – SANTA MARTA**

El proyecto vial Zipaquirá – Barbosa – Bucaramanga – San Alberto – Ye de Ciénaga y la conexión entre Bucaramanga y la Troncal del Magdalena Medio, están ubicados en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Cesar y Magdalena. contempla un total de 942 Km. que discurren por terreno escarpado 19%, ondulado 16% y plano 65%.

**BRICEÑO –TUNJA-SOGAMOSO**

El corredor Briceño – Tunja – Sogamoso forma parte de la Red Troncal Nacional pavimentada y conforma junto con otros tramos el Corredor Centro – Atlántico, Esta ubicado en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá y discurre por terreno ondulado y montañoso en un 70% y en un 30% en terreno plano correspondiente a los tramos ubicados en la Sabana de Bogotá y el valle del río Sogamoso.

## **CORREDOR BOGOTA – BUENAVENTURA**

El Corredor Bogotá – Buenaventura tiene actualmente una longitud de 512 Kms y se espera que una vez concluidas todas las obras la distancia sea 503 Km entre Bogotá y el Puerto de Buenaventura. Este es uno de los proyectos viales más importantes del país dado que permitirá la conexión entre el occidente, el sur y el centro del país, disminuyendo los costos de operación y el tiempo de recorrido

## **TRONCAL DEL LLANO Villavicencio – Tame – Arauca.**

Es un corredor vial que permitirá la comunicación de la costa pacífica colombiana con Venezuela, para aumentar la productividad y eficiencia en el intercambio comercial. El proyecto tiene una longitud aproximada de 678 Km. y discurre por terreno plano – ondulado.

### **1.4. Estructuración Financiera del Proyecto**

En 1999, el IDU celebró el contrato N° 888 con la Unión Temporal Proyecto ALO conformada por las firmas INGETEC S. A., LOUIS BERGER INTERNATIONAL INC., CHEMAS ASESORES LTDA., y CORREVAL S. A. con el objeto de “Realizar la asesoría para la estructuración financiera, legal, técnica y promoción del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente. La conclusión del estudio consideró que el proyecto debía ejecutarse por tramos, y que el primer tramo debía efectuarse como obra pública, posteriormente se debería otorgar bajo un esquema de concesión la operación y mantenimiento de la vía, una vez que los tráficos llegarán al nivel requerido para la viabilidad financiera del proyecto. Esta alternativa se genera por la necesidad de mitigar los riesgos para el concesionario, cuando el proyecto no presenta rentabilidad financiera para el privado pero sí beneficios económicos para la sociedad en su conjunto<sup>2</sup>

Sin embargo, la alternativa anterior no fue adoptada por el IDU toda vez que no es posible adelantar tramo alguno bajo la modalidad de obra pública por la falta de recursos.

A finales de 2001 el Ministerio del Transporte y el Instituto Nacional de Vías, adjudicaron al Consorcio ALO - Buenaventura (Ingetec S.A., Selfinver, Incorbank S.A.) la realización del Estudio de Reestructuración del Acceso Alimentador de la Ciudad de Bogotá al Corredor de Concesión Bogotá -

---

<sup>2</sup> Criterio de evaluación de inversión pública.

Buenaventura, mediante Contrato N° 001183. Actualmente, a través de este estudio se está desarrollando la estructuración técnica, legal y financiera del proyecto, basado en los lineamientos de Política Nacional<sup>3</sup> de tercera generación de concesiones, determinando el momento y los tramos en donde se deben realizar las inversiones, según parámetros de nivel servicio y capacidad de acuerdo con los niveles de tráfico esperados en el horizonte del proyecto, con el fin de evitar el sobredimensionamiento de la vía.

Dicha estructuración se adelanta con la bajo las siguientes características: Concesión para la construcción, operación y mantenimiento de una calzada bidireccional de aproximadamente 24 km. (incluyendo 5 km. ya construidos por el INVIAS comprendido entre la calle 13 y Chusacá), cuya viabilidad está sujeta a aportes públicos por parte del gobierno nacional a través del INVIAS por un monto equivalente a \$50.000 millones y del IDU por \$10.000 millones. Es importante resaltar que no existe actualmente un informe definitivo del estudio contratado por el INVIAS que soporte la alternativa escogida por el IDU, aunque esta propuesta se encuentra registrada en acta de Comité Técnico.

A la fecha, la única disposición de la Nación para financiar el proyecto son las recomendaciones formuladas en el Documento CONPES 3185<sup>4</sup> de Julio 31 de 2002, en el que se sugiere: “Suscribir un acuerdo con el IDU para analizar las implicaciones desde los puntos de vista técnico, económico, legal y financiero del proyecto Transmilenio Soacha sobre el Proyecto ALO.

De conformidad con los análisis resultantes del acuerdo señalado anteriormente condicionar sus aportes al Proyecto ALO al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que el IDU se haga responsable de la apertura, adjudicación y supervisión al contrato de concesión ALO.
- Que los aportes del INVIAS se harían a partir del año 2005, y para su desembolso el IDU y el concesionario deberán haber realizado previamente sus correspondientes desembolsos.”

Sobre este último hecho y con el fin de actualizar la ejecución del proyecto, los recursos requeridos como aporte del Estado para apalancar financieramente el proyecto, se están considerando dentro del modelo financiero, en el momento en que son requeridos o pueden ser obtenidos.

---

<sup>3</sup> Documento CONPES 3045 de 1999 “Concepción de Proyectos bajo el Criterio de Operación”

<sup>4</sup> Propuesta para mejorar la movilidad entre Bogotá y Soacha: Extensión de la troncal norte - Quito - Sur del sistema Transmilenio

Como se manifestó, durante la ejecución de la ALO se han celebrado varios convenios para su financiación con el objeto de aunar esfuerzos para desarrollar dicho proyecto, como se especifica a continuación:

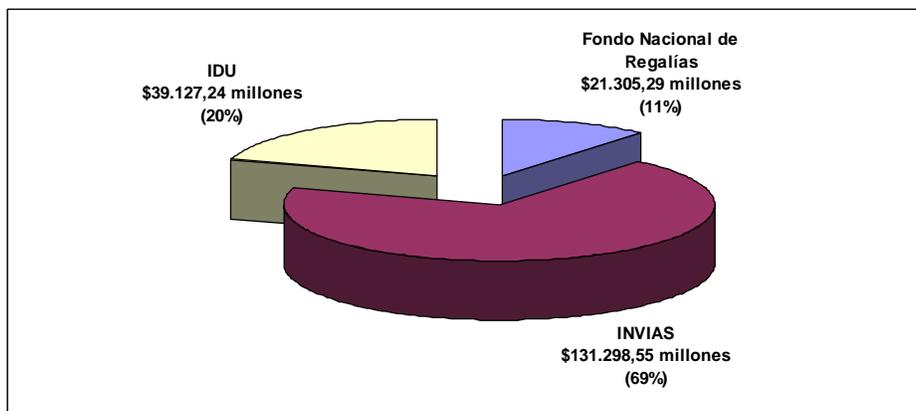
Tabla N° 4  
**CONVENIOS SUSCRITOS PARA LA FINANCIACIÓN DEL PROYECTO –ALO-**

Convenio	Suscrito entre	Objeto	Vigencia
<b>Convenio de Colaboración suscrito en agosto 5 de 1997</b>	Instituto Nacional de Vías INVIAS y el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-	Definir las responsabilidades y compromisos para asegurar el desarrollo del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, para la cual las partes se comprometen a cumplirlo a cabalidad.	Desde agosto 5 de 1997 hasta diciembre de 2002.
<b>Convenio Adicional de Colaboración suscrito en octubre 16 de 1997</b>	Instituto Nacional de Vías INVIAS y el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-	Definir las responsabilidades y compromisos para asegurar el desarrollo del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente	Desde octubre 16 de 1997 hasta diciembre de 2002.
<b>Interadministrativo N° 0221 suscrito en diciembre 10 de 2001</b>	la Comisión Nacional de Regalías y el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-	Correcto manejo de los recursos para financiar proyectos con dineros del Fondo Nacional de Regalías entre	Desde diciembre de 2001 hasta junio 10 de 2003.

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-  
Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial-D. T. de Infraestructura y Transporte.

Es así como el monto recibido para la ejecución del proyecto a diciembre de 2002 asciende a \$191.731.08 millones, de los cuales \$39.127.24 millones (20%) son aportes del IDU, \$21.305.29 millones (11%) provienen de recursos del Fondo Nacional de Regalías y \$131.298.55 (69%) millones fueron financiados por el INVIAS. Del valor total recibido se han girado \$88.126.33 millones, quedando en Reservas y Compromisos \$172.553.34 millones, es decir, durante el período en estudio la ejecución nominal del proyecto alcanzó el 41% y una ejecución total del 84%.

Gráfica N° 2  
**RECURSOS PARA LA FINANCIACIÓN DEL PROYECTO ALO**



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-

Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial-D. T. de Infraestructura y Transporte.

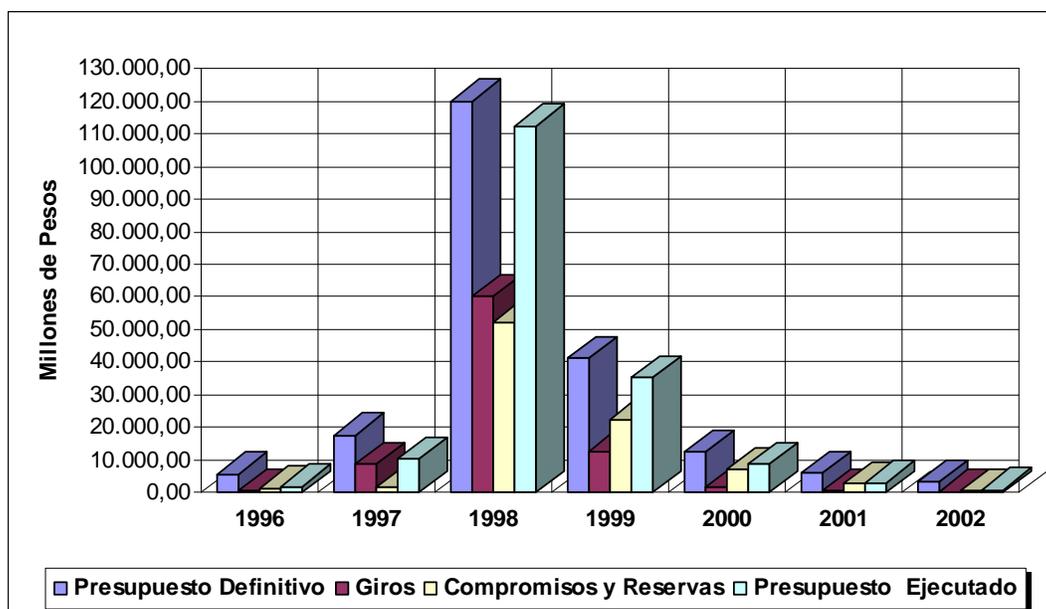
Tabla N° 5  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL PROYECTO ALO POR VIGENCIA-  
PLANES DE DESARROLLO “FORMAR CIUDAD”, “POR LA BOGOTÁ QUE  
QUEREMOS” Y  
“BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO”**

Año	Presupuesto Definitivo	Giros	Compromisos y Reservas	Presupuesto Ejecutado	% Ejec. Nominal	% Ejec. Total
1996	5.641,10	484,52	1.453,57	1.938,09	9%	34%
1997	17.606,00	8.550,86	1.761,34	10.312,20	49%	59%
1998	120.055,98	60.183,61	52.231,45	112.415,06	50%	94%
1999	41.163,79	12.741,56	22.566,55	35.308,11	31%	86%
2000	12.460,81	1.660,69	7.069,32	8.730,01	13%	70%
2001	6.028,87	473,15	2.610,63	3.083,78	8%	51%
2002	3.403,00	332,62	433,47	766,08	10%	23%
<b>Totales</b>	<b>206.359,54</b>	<b>84.427,01</b>	<b>88.126,33</b>	<b>172.553,34</b>	<b>41%</b>	<b>84%</b>

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-

Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial-D. T. de Infraestructura y Transporte.

Gráfica N° 3  
**DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL DEL PROYECTO ALO POR VIGENCIA**



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-

Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial-D. T. de Infraestructura y Transporte.

De la misma manera, el proyecto de la ALO se encuentra incluido dentro del marco del Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” 2001-2004, y registrado en el Banco Distrital de Programas y Proyectos bajo el

código 7260 –Construcción de Vías Regionales, dentro del Programa Unidos para Competir y Vivir Mejor, Objetivo Productividad. Este proyecto resultó del proceso de armonización entre los Planes de Desarrollo por la Bogotá que Queremos 1998-2001 y Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado.

## 1.5. Gestión del Proyecto ALO

### 1.5.1. En Adquisición y Compra de Predios

El número total de predios para la ejecución de este proyecto asciende 777, de los cuales a septiembre 30 de 2002<sup>5</sup>, el Instituto ya ha escriturado 205 por valor de \$131.162.09 millones, es decir, tan sólo el 26% del número de predios estimados, equivalentes a 1.688.067.56 m<sup>2</sup> (45% del área total). Continuando, 85 predios se encuentran en proceso de adquisición, 35 en expropiación, 451 sin iniciar y 1 en cesión, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla N° 6  
ESTADO DE LOS PREDIOS DEL PROYECTO ALO A SEPTIEMBRE 30 DE  
2002

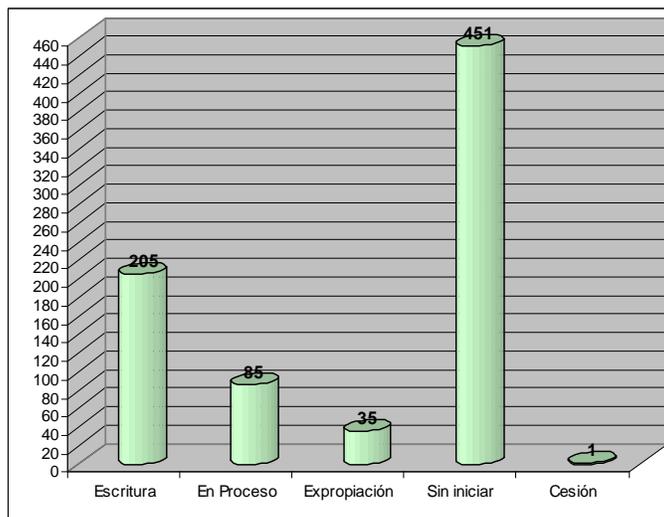
Estado Adquisición	Nº de predios	Área (m <sup>2</sup> )	Valor (Millones \$)
Escritura	205	1.688.067,56	131.162,09
En Proceso	85	94.206,63	9.962,34
Expropiación	35	116.968,35	19.605,52
Sin iniciar	451	1.846.558,17	101.555,15
Cesión	1	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>777</b>	<b>3.745.800,71</b>	<b>262.285,10</b>

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-

Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial-D. T. de Infraestructura y Transporte.

<sup>5</sup> El IDU suministró la información discriminada del estado actual de los predios a septiembre 30 de 2002, en donde se especifican tanto áreas como valores, datos que permitieron efectuar un análisis completo de éstos. Sin embargo, en desarrollo del proceso auditor se hace un análisis posterior de dichos predios con datos parciales suministrados por el Instituto con fecha de corte 31 de diciembre de 2002, de los cuales se deduce que en el período de 1997 a diciembre de 2002 el Instituto adquirió el 30.8% de los predios que conforman el proyecto ALO; aunque por las limitaciones de la información suministrada no fue posible calcular el equivalente en áreas y valores.

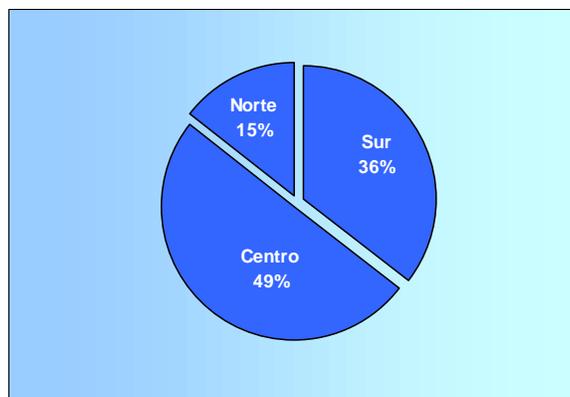
**Gráfica N° 4**  
**ESTADO DE LOS PREDIOS DEL PROYECTO ALO CON CORTE A SEPTIEMBRE DE 2002**



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-  
Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial, D. T. de Infraestructura y Transporte.

De la misma manera, los predios se han clasificado en tres tramos de acuerdo con su ubicación, como son sur, centro y norte. De éstos, 277 están localizados en la tramo sur, 387 en el tramo centro y 113 en el tramo, con el 36%, 50% y 15% respectivamente del total de predios.

**Gráfica N° 5**  
**DISTRIBUCIÓN DE PREDIOS ALO**



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-  
Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial-D. T. de Infraestructura y Transporte.

La población directamente afectada por el proceso de adquisición de predios son los habitantes de estratos 1, 2 y 3 de las Localidades de Engativá y Kennedy, los cuales están ubicados en la zona del proyecto - Tramo Sur (Avenida Longitudinal de Occidente).

El comportamiento presentado denota la falta de planeación paralela e integral a la concepción del proyecto en sus aspectos legales, técnicos y financieros lo que ha ocasionado un rezago en la ejecución del mismo; situación que se refleja en los lentos procesos de adquisición de predios y de estudios de fase III que no permiten observar resultados concretos. En el caso de éstos últimos por la necesidad de conocer a detalle las inversiones mínimas requeridas de acuerdo al nivel de servicio demandado en aras de otorgar una adecuada estructuración de la financiación a través de esquema de concesión, el cuál requiere una correcta administración del riesgo por el Distrito.

#### 1.5.2 En Materia Ambiental

En materia ambiental el Proyecto –ALO- cuenta con licencia ambiental otorgada por la CAR a través de la resolución 1400 de agosto de 1999, y ratificada por el Ministerio del Medio Ambiente en Diciembre de 1999 mediante la resolución 1194.

En Mayo de 2001 se solicitó a la CAR autorización para iniciar la ejecución del proyecto por el tramo Sur que como ya se dijo esta comprendido entre Chusaca y la Avenida Centenario (calle 13) solicitud que fue aprobada por la CAR a través de la resolución 1700 de Octubre de 2001.

Es importante destacar que mediante la Resolución 1194 de 1999 se efectuaron algunas modificaciones al proyecto ALO, entre las cuales se destacan las medidas de compensación y mitigación de impactos sobre los ecosistemas y las áreas protegidas, generados por el desarrollo del proyecto. Es así como el Instituto garantizará la conectividad, recuperación, consolidación y preservación de los sistemas naturales de alto valor ecológico y ambiental del sector oriental de la vía con los ecosistemas del occidente a través de corredores biológicos utilizando los elementos del sistema hídrico que drenan por el sector norte.

Así mismo, se preservarán las áreas verdes que se generen en desarrollo del proyecto y se compensarán en 7 hectáreas la zona de preservación ambiental del Río Bogotá, comprendida entre San Pedro y el enlace propuesto de Chía.

Igualmente, el IDU procederá al cerramiento de las rondas hidráulicas de los humedales Juan Amarillo, la Conejera y la Cofradía en aquellos sectores que

serán directamente impactados por el proyecto, impidiendo el acceso a agentes que pudieran ocasionar deterioro o perturbación sobre estas áreas, especialmente durante la etapa de construcción del proyecto; los materiales a ser utilizados deberán garantizar dicha protección y deberán ser establecidos en el Plan de Manejo Ambiental.

También el Instituto deberá establecer claramente los mecanismos de coordinación con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB- para el manejo de aguas residuales debido a la importancia que esta actividad reviste sobre la vida del humedal y con la eficacia de obras de compensación que en esta se han establecido para dicho humedal.

Con respecto al cruce con los humedales se establecieron estructuras elevadas sobre el nivel del cuerpo hídrico, como un puente convencional con barreras deflectoras y curvatura hacia adentro, concebidas con material liviano y antirruído, que permitan la absorción y deflexión de la presión sonora. Lo anterior, con el fin de no interferir con las funciones naturales de la fauna y flora asentadas en el ecosistema.

Como medida de compensación por el fraccionamiento que el proyecto generará, la restauración de la quebrada la Salotrosa o Conejera, de su nacimiento y de su área de ronda deben ser objeto de un programa de mejoramiento ambiental, como parte componente del humedal la conejera y demás ecosistemas asociados. Este programa se debe coordinar con las acciones de recuperación que adelanta la EAAB, el Departamento del Medio Ambiente –DAMA- y otras instituciones.

Como resultado, en el mes de Mayo de 2001 se solicitó a la CAR autorización para la iniciar la ejecución del proyecto por el tramo sur comprendido entre Chusacá y la Avenida Centenario (Calle 13), solicitud que fue aceptada por la CAR a través de la resolución 1700 de Octubre de 2001.

#### 1.6. Conclusiones Respecto al Impacto en la Política Pública Sectorial

A pesar de que el proyecto Avenida Longitudinal de Occidente –ALO- es de carácter prioritario para el Distrito Capital, la gestión del IDU ha sido deficiente, toda vez que tan sólo ha adquirido el 26% del total de predios estimados para la ejecución de este proyecto, debido especialmente a los lentos procesos de adquisición originando un atraso progresivo durante el desarrollo del mismo.

De la misma manera, el monto recibido para este proyecto a diciembre de 2002 asciende a \$191.731.08 millones, de los cuales \$39.127.24 millones (20%) son aportes del IDU, \$21.305.29 millones (11%) provienen de recursos del Fondo Nacional de Regalías y \$131.298.55 (69%) millones fueron financiados por el INVIAS. Sin embargo, estos recursos no se han invertido eficientemente en el

avance de la ALO, con el fin de cumplir con las políticas y objetivos orientados a mejorar las necesidades de nuevas vías y proyectos de integración regional que mejoren las condiciones de competitividad del Distrito Capital.

Finalmente se resalta la falta de planeación, los desfases en la programación financiera y por lo tanto hay un incumplimiento en los objetivos y metas propuestas por la Administración Distrital que inciden en el cumplimiento de las políticas del Sector Transporte y Movilidad.

#### Impacto del proyecto ALO en la política sectorial

Desde principios de la década de los noventa con el nuevo esquema de globalización e internacionalización de los mercados, el desarrollo de la infraestructura vial en el país se ha dirigido a facilitar los flujos de comercio exterior, esta política se encuentra plasmada en la Ley 105 de 1993 que tiene como principios rectores del transporte la accesibilidad, eficiencia y seguridad.

Bajo este marco con el proyecto ALO que lleva más de cuarenta años en su concepción, se busca dinamizar las relaciones económicas dentro de la región y como objetivo principal la integración adecuada a la infraestructura del entorno nacional<sup>6</sup>.

Esta prioridad esta formulada en la política de ordenamiento territorial para Bogotá (2000-2010) y en el actual Plan de Desarrollo, bajo el objetivo “Productividad” se busca la integración de Bogotá con sus municipios vecinos. Esto implica un acercamiento al funcionamiento de la conurbación como un área metropolitana, con los beneficios y externalidades negativas<sup>7</sup> que ello conlleva.

No obstante, la ejecución de este proyecto carece de una adecuada estructura financiera por la baja rigidez actual de sus fuentes de financiación. Lo que este ente de control no se explica es como se generó un dinamismo en las vigencias 1999 y 2000 en el proceso de adquisición de predios, sin que paralelamente y de forma integral se vislumbrara viabilidad técnica y financiera para la ejecución del tramo sur del proyecto.

De otro lado una visión a corto plazo en la ejecución del proyecto por parte de los representantes de la Nación y del Distrito, se evidenció en la no disposición adecuada de recursos y la no generación de una fuente directa que los suministre y coordine.

---

<sup>6</sup> Mesa Regional Bogotá - Cundinamarca, Grupo de Movilidad, Informe Final Fase I, Universidad de los Andes , Instituto Ser de Investigaciones, Bogotá Agosto de 2002. .

<sup>7</sup> La CAR en su Resolución 1400 de 1999 consideraba las afectaciones ambientales del proyecto ALO en el tramo Norte, comprendido entre la calla 170 y el enlace regional con Chía.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Por lo anterior el impacto actual del proyecto en la política sectorial es negativo y no se vislumbra en un corto plazo la obtención de los beneficios esperados con la operación del proyecto, lo que incide en la integralidad de ejecución de la política sectorial, en cuanto al desarrollo del sistema vial, en el componente de vías de integración regional y la relación de este con las infraestructuras de los sistemas vial y de espacio público para mejorar las condiciones de movilidad de Bogotá y su integración regional.

## 2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

En 1994 el IDU contrata a la firma Velnec Ltda con el fin de adelantar los estudios preliminares a la luz de la redefinición del proyecto.

En el año de 1996 se contrataron los estudios y diseños fase I y fase II, del proyecto, elaborados por el consorcio IGP- NAM- SICITER- I3, mediante contrato de consultoría No.096 por un valor de \$1.938.08 millones. La interventoría la realizó la firma Proyectos Especiales Consultores Asociados Ltda.

A finales de 1996 el Fondo Nacional de regalías entregó los primeros recursos para la adquisición de predios del proyecto ALO. El 5 de agosto de 1997 se suscribió convenio entre el IDU y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), con el objeto de definir compromisos y responsabilidades para asegurar el desarrollo del proyecto y transferir al IDU los recursos que en las respectivas leyes de presupuesto aparecieran con cargo el proyecto análisis, diseño y construcción de la avenida Cundinamarca vía perimetral de la sabana de Santa fe de Bogotá, para el periodo comprendido entre la vigencia de 1998 y la del 2002, por un valor constante de 1994 de \$83.164.0 millones y corrientes \$208.302.21 millones para financiar la compra de predios para el proyecto en jurisdicción del distrito capital.

El 16 de octubre de 1997, se suscribe el convenio adicional al convenio de colaboración celebrado entre el IDU e INVIAS, con el objeto de adoptar las medidas pertinentes para viabilizar la operación de financiamiento requerida por el IDU, para contar con los recursos que se destinarían a la adquisición de predios necesarios para el proyecto. Igualmente INVÍAS autoriza al IDU, para que ceda sus derechos a las transferencias incluidas en el numeral 2 de la cláusula tercera del convenio principal. Dicha cesión podía hacerse exclusivamente para constituir el patrimonio autónomo necesario para instrumentar la operación de financiamiento, mediante el mecanismo de titularización de los flujos futuros a que tenía derecho el IDU en virtud del convenio principal. El patrimonio autónomo que se constituyó, podía a su vez, ceder los mismos derechos a terceros, con el fin de cumplir con los requerimientos de la estructura de la operación de titularización.

El Instituto de Desarrollo Urbano - IDU recibió del Fondo Nacional de Regalías la suma de \$21.305.29 millones, para la compra de predios ALO.

El 19 de diciembre de 1997 se suscribió el Contrato No.178 de Fiducia Mercantil entre el Instituto de Desarrollo Urbano y la Fiduciaria de Crédito S.A. con el objeto de constituir un patrimonio autónomo mediante la cesión de los derechos

de crédito derivados del convenio ínter administrativo para que fueran destinados a adelantar un proceso de titularización de los activos fideicomitidos, mediante la emisión de títulos de contenido crediticio respaldados por dicho activo. Como contraprestación por las actividades desarrolladas se fijó una comisión única por la suma de \$180.00 millones, valor estimado del contrato. La duración se pactó para un plazo de seis (6) años contados a partir de la firma, no obstante, se observa que éste se extendería por el tiempo necesario para que la fiduciaria cumpliera con su gestión. Para cubrir los eventuales retardos que pudieran presentarse en los montos comprometidos, el Distrito otorgó una garantía de liquidez destinada a cubrir el riesgo de la operación de titularización, mediante la constitución de un Fondo de Liquidez por \$25.000.00 millones entregados por el Distrito a la Fiduciaria, el cual opera como cuenta independiente y separada del patrimonio autónomo.

En el mismo contrato, se establece que los activos que conforman el fideicomiso ascienden a la suma de \$208.302.21 millones. Igualmente establece, que estará conformado por los recursos obtenidos de los pagos generados semestralmente por los activos fideicomitidos, los rendimientos financieros generados por los recursos que se encuentran en dicho patrimonio y los recursos destinados al Fondo de Gastos.

En el año 1998, se contrata el estudio de estimación de la demanda de tráfico para la Avenida ALO, con el Consorcio Estudios Técnicos- Parsons Brinckerhoff International y Cal & Mayor.

Mediante el Acuerdo 13/1998 del Concejo de Santa fe de Bogotá, se adoptó el trazado de la ALO en el tramo comprendido entre los límites con los municipios de Chía y Mosquera, y se dispuso su ejecución, operación y mantenimiento por el sistema de concesión con el cobro correspondiente de peajes. Así mismo contempla, que dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la terminación de la adquisición de predios por la administración Distrital, presentará al Concejo de Bogotá, un proyecto de acuerdo que determine la distribución de la contribución de valorización hasta por un monto igual al valor de la inversión total realizada por el distrito capital, sin incluir la inversión del concesionario más un 20% por gastos de administración del recaudo, exceptuando de la contribución los predios con un área no mayor de 120 metros para los estratos 1,2 y 3.

En agosto 25 de 1999, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR otorgó la licencia ambiental a través de la Resolución No.1400 al Proyecto denominado AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE – ALO, que se ejecutará en la comprensión territorial del Distrito Capital. En el artículo tercero se establece que el Distrito - IDU debe modificar el trazado del corredor vial del proyecto, en el tramo comprendido desde la calle170 hasta su conexión con la

Autopista Norte, de conformidad con los lineamientos y parámetros de orden técnico y ambiental.

El 3 de septiembre de 1999 el Instituto de Desarrollo Urbano interpuso ante la CAR recurso de apelación contra la Resolución No. 1400 del 25 de agosto de 1999 emanada de dicha entidad respecto de la modificación del trazado, las obligaciones impuestas por la CAR dentro del tramo aprobado, las medidas de compensación ambiental, los puentes que atravesarán los humedales de Juan Amarillo y La Conejera, la constitución de la póliza de cumplimiento por el 30% del valor anual del Plan de Manejo Ambiental, y el cobro de la Licencia ambiental. Adicionalmente, interpusieron recurso de apelación la Defensoría del Pueblo, la Corporación para la Recuperación de la Laguna Tibabuyes y el Mejoramiento Urbano de los Barrios Aledaños –CORPOTIBABUYES, y la Fundación Humedal La Conejera.

El 24 de diciembre de 1999 el Ministerio de Medio Ambiente mediante Resolución No.1194, resuelve los recursos de apelación interpuestos, otorgando la licencia ambiental al IDU en la comprensión del Distrito Capital. Así mismo, para el tramo comprendido entre la calle 170 hasta la conexión con la Autopista Norte le exige el cumplimiento de las siguientes obligaciones: Cumplir con el perfil general aprobado en el documento Avenida Longitudinal de Occidente, consistente en un corredor de 100 metros de ancho; No autoriza el enlace regional propuesto hacia Chía; se permite la construcción de puentes peatonales; establece las medidas a tener en cuenta como compensación y mitigación de impactos sobre los ecosistemas y áreas protegidas entre otros.

En el mes de diciembre de 1999, el IDU celebró el contrato 888/99 con la Unión Temporal Proyecto ALO conformada por las firmas INGETEC S. A., LOUIS BERGER INTERNATIONAL INC., CHEMAS ASESORES LTDA., y CORREVAL S. A. con el objeto de realizar la asesoría para la estructuración financiera, legal, técnica y promoción del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, correspondiente a los estudios y diseños de la fase III, por un valor de \$2.597.42 millones, mas la comisión de éxito equivalente a la suma de \$79.31 millones.

El IDU, INVIAS y el MINISTERIO DE TRANSPORTE, trabajan en el proceso de estructuración de la concesión del proyecto para iniciar como mínimo con un alcance básico del mismo, comprendido entre Chusacá y la Avenida Centenario (Calle 13), determinando que este nuevo proceso de estructuración sería financiado por el INVIAS.

El 27 de diciembre de 2001, se celebró el contrato N° 001183 entre el Instituto Nacional de Vías y el Consorcio ALO-BUENAVENTURA conformado por las firmas INGETEC S. A., SELFINVER, e INCORBANK S.A, previa convocatoria pública No SCO-C004-2001 con el objeto de realizar el estudio de

estructuración del acceso alimentador de la ciudad de Bogotá, al corredor de concesión Bogotá – Buenaventura, por un valor de \$267.32 millones con un plazo máximo de veintidós (22) meses, basados en los lineamientos de la tercera generación de concesiones del INVIAS, especialmente la relacionada con la ejecución de las obras de manera gradual en función de la demanda de tráfico existente, para llegar a sobre-dimensionar los proyectos y de esta forma minimizar las inversiones iniciales requeridas.

El 10 de diciembre de 2001 se suscribe entre el IDU y el Fondo Nacional de Regalías el Convenio 0221 para la adquisición de predios del proyecto por un valor de \$2.487.32 millones. Los recursos entregados para el proyecto ALO son del presupuesto de la Comisión Nacional de Regalías. Se pactó en el mismo, que los rendimientos financieros se debían reintegrar al FNR, así como las sumas de dinero que no se comprometieran contractualmente.

En el mes de mayo de 2001 el IDU solicitó a la CAR autorización para iniciar la ejecución del proyecto por el tramo sur comprendido entre Chusacá y la Avenida Centenario (Calle 13), solicitud que fue aceptada por la CAR a través de la resolución 1700 de Octubre de 2001.

El proyecto de la ALO se encuentra dentro del marco del Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” 2001-2004, y registrado en el Banco Distrital de Programas y Proyectos bajo el código 7260 –Construcción de Vías Regionales, en el Programa Unidos para Competir y Vivir Mejor, Objetivo Productividad. Este proyecto resultó del proceso de armonización de los Planes de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos 1998-2001 y Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado.

La Avenida Longitudinal de Occidente está contemplada en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, Decreto 619 de 2000, artículo 145 –Malla Arterial Principal: Subsistema de Integración Ciudad Región, en el cual la categorizan como “vía de alta especificación que conecta los municipios aledaños con la Avenida Longitudinal de Occidente...”, priorizada para el período 2000-2004 (artículo 417, literal c) como subsistema de Integración Ciudad Región.

### 3. CONCEPTO DE LA GESTIÓN

El proyecto ALO se definió como una vía de tipo V-0 de enlace regional con la cual se pretendía dotar a la Ciudad y a la Región de un sistema vial perimetral de intercomunicación Norte - Sur, servir de eje de reparto de tránsito Occidente - Oriente y mejorar las condiciones de operación y capacidad de la malla vial al desplazar el recorrido de vehículos, especialmente el de carga que atraviesan la ciudad. Así mismo, buscaba el desarrollo de nuevas zonas del Distrito y de la Región en concordancia con las normas vigentes que regulaban la materia, generando en la comunidad expectativas en el mejoramiento de la calidad de vida.

En la etapa de diseño del proyecto, el IDU realizó en el año de 1996 un contrato de consultoría por valor de \$1.938.08 millones, con el objeto de efectuar el diseño de la Concesión para desarrollar las fases I y II. Posteriormente, el IDU realizó otro contrato en el año de 1998 con la firma Estudios Técnicos, Parsons Brinckerhoff, Cal & Mayor, con el objeto de estimar la demanda de tráfico del proyecto ALO.

En el año 1999 se realizó el contrato No 888/99 para efectuar la reestructuración técnica, económica legal y financiera del proyecto ALO el cual se hizo por un valor de \$2.597.4 millones. Se determinó, entre otros aspectos, que la demanda de tráfico definida por la firma Cal & Mayor estaba sobrestimada. Entre el IDU y la Unión Temporal Proyecto ALO se acuerda realizar como trabajo adicional un estudio de tráfico, cuyo valor fue de \$57.403.400.

Para la etapa de compra de predios, el IDU contó con recursos definitivos de \$206.350.54 millones entre los años de 1996 a 2002, de los cuales se ejecutaron \$172.553.33 millones equivalentes al 83%, el 17% restante no se ha ejecutado, se observa al respecto, que existen predios que aún no han sido negociados por el IDU, como tampoco han sido cancelados algunos saldos de los ya adquiridos (89 compromisos) por valor de \$3.829.3 millones.

Pese que hay antecedentes de la ALO mediante el Acuerdo 38 del Concejo de Bogotá de 1961, en el que el proyecto es catalogado como fundamental para la ciudad en el manejo de flujos vehiculares futuros, 42 años después el Distrito (IDU), ha invertido \$172.553.34 millones y aún es incierto cuando va a entrar en funcionamiento la Avenida Longitudinal de Occidente, ya que actualmente la entidad no cuenta con los recursos necesarios para darle la continuidad y la importancia que merece, encontrándose rezagado frente a las metas de inversión propuestas.

De un total de 777 predios que deben ser adquiridos por el IDU para el proyecto ALO, solamente se han adquiridos en el período de 1997 a diciembre de 2002,

240 predios equivalentes 30.8%, por un valor aproximado de \$139.000.00 millones, faltando 542 predios por adquirir, de los cuales 451 no se les ha realizado ningún tipo de negociación.

Por otro lado, el Instituto inicia el proceso de adquisición de predios en el año 1997 sin tener previamente la licencia ambiental aprobada por autoridad competente. Con la licencia ambiental otorgada en el año de 1999 determina un cambio de trazado en el sector de la Calle 170 y la conexión con la Autopista Norte. Esta situación originó afectaciones y desafectaciones a predios adquiridos anteriormente a la expedición de la licencia. Es el caso del predio Arrayanes comprado por la entidad que fue desafectado parcialmente en 25.000 metros cuadrados.

Se suscribieron contratos de promesa de compraventa de predios, sin que el IDU contara con la licencia ambiental expedida por la autoridad ambiental competente, generando para el proyecto sobrecostos, correspondientes al valor de los predios adquiridos y que posteriormente quedaron fuera del trazado.

Por otra parte se observa, que el IDU suscribió contrato de consultoría No. 187 de 1998 de Gerencia Inmobiliaria con el Consorcio Consultplan S.A. Consultores Inmobiliarios, con el objeto de adquirir predios para el proyecto ALO, por un valor de \$350.0 millones. Como resultado del proceso Auditor se pudo establecer el incumplimiento del contratista, en cuanto a la obligación de compra de 50 predios mensuales o de envío a expropiación. No obstante, la imposición de la multa al contratista por la entidad, esta no efectuó su cobro coactivo, pero más grave aún, no se realizaron las gestiones pertinentes para hacer efectivas las pólizas que cubría el anticipo, generando un detrimento al Distrito Capital. De lo anteriormente encuentra el equipo Auditor, que con el incumplimiento del contratista, se afectó fuertemente el proyecto en la etapa de compra de predios, toda vez que no se cumplieron las expectativas trazadas, haciendo ineficaz la labor emprendida. Igualmente encuentra afectado el proyecto, respecto de los recursos entregados como anticipo al contratista y no recuperados, lo que se traduce en una omisión antieconómica para el Distrito en cuanto a los dineros entregados.

Se observó el incremento considerable del valor de los costos del proyecto, entre los estudios de fase I y II y los estudios realizados en fase III, en un porcentaje del 96%, equivalente a \$315.351.00 millones de pesos del año 2000, resultado de aspectos que no fueron tenidos en cuenta como en el caso de la licencia ambiental, el estudio que sobre la demanda de tráfico no presentó resultados reales e idóneos, generando que los estudios posteriores no fueran satisfactorios, en atención a que la demanda de tráfico fue sobreestimada.

En cuanto a la adquisición de predios se observó que el proceso se realizó en forma desordenada y con absoluta falta de planeación para la compra de los

mismos, generando como resultados para el proyecto, que los recursos se invirtieran indistintamente en todo el trazado, lo que no permitió que este se priorizara en alguno de sus tramos. Igualmente, se observó que se adquirieron predios en los sectores centro y norte con los valores mas altos para el proyecto, contribuyendo a su desfinanciación, por lo que en la actualidad requiere recursos de la Nación y el Distrito en cuantía de \$60.000.0 millones para su culminación en el tramo Sur. Lo anterior trajo como consecuencia para las comunidades involucradas, como en el caso del Barrio Puerta de Teja, un detrimento en las condiciones de vida de los habitantes del sector, en atención a que las entidades públicas y privadas no invierten en el mismo, acciones de inseguridad e insalubridad y se les impide la explotación económica de sus inmuebles toda vez que no pueden vender y hacer mejoras, situaciones que no han sido resueltas al momento de desarrollar esta Auditoría. Así mismo se denunció por la comunidad, el no pago de los saldos adeudados por la compra de los predios, aduciendo falta de recursos. En cuanto a la escuela del sector, se encontró que la entidad adquirió el predio para compensar la afectación de una escuela existente, no obstante no se han iniciado los trabajos de construcción.

Por otra parte se observó, que el tiempo promedio para suscribir los contratos superó los plazos fijados por la entidad para la adquisición de los mismos generando en el proyecto demoras injustificadas, ocasionando un riesgo para el proyecto, toda vez que no se cumplieron las metas establecidas inicialmente, originando sobrecostos adicionales en esta etapa. Esta circunstancia produjo el incumplimiento de contratistas, que a la postre generó un detrimento al Distrito Capital, como el caso de Consultoría Inmobiliaria para la adquisición de predios.

Ahora bien, se observó que la entidad adquirió predios en fase II, para lo cual agotó el procedimiento, de levantamiento topográficos, avalúos, presentación de ofertas y negociación para lo cual invirtió recursos destinados al proyecto. No obstante se encontró que al suministrarse por el contratista los diseños de Fase III, debe iniciar respecto de algunos predios todo el proceso, toda vez que no se adquirieron las áreas necesarias, lo que implica para el IDU y el proyecto nuevas erogaciones determinando sobrecostos y mayores tiempos en procesos de negociación. Permitiendo evidenciar que la gestión de la entidad no ha sido eficiente en la utilización de los recursos asignados.

De otra parte se observa, la adquisición de predios para uso público condicionada a la suscripción de contratos de arrendamiento, contraviniendo la Ley, en beneficio de los particulares y en perjuicio del Distrito, al tener que iniciar procesos de restitución de los inmuebles en tenencia. Se observó igualmente, que ante los incumplimientos presentados, la entidad no impuso las multas correspondientes ni las sanciones correspondientes establecidas en los contratos.

Se observa por el Equipo de Auditoría, la compra de predios condicionada a su arrendamiento a los vendedores, no obstante tratarse de bienes de uso público, como son los casos presentados en el Barrio El Bogotano, respecto de los moteles Coconito y Paracaídas, así como el predio entregado a Editorial Momento, los cuales se encuentran en procesos de restitución, como Coconito y Editorial Momento. Lo anterior, permite establecer que el proyecto no era ejecutable a corto plazo en el sector en su momento, por lo que los recursos se hubieran podido invertir eficientemente de conformidad con las necesidades del proyecto.

De otro lado encuentra el Equipo Auditor, que no obstante suscribir el IDU convenio con INVIAS, en el que se establecía que los recursos entregados para el proyecto debían permanecer en cuenta independiente, con el objeto que los rendimientos financieros fueran destinados a la compra de predios. La entidad con reservas presupuestales y no con ordenes de pago, procedió a solicitar a la fiduciaria los recursos, los que posteriormente fueron utilizados por el IDU en materias diferentes a la compra de predios, circunstancia que afectó el proyecto, si se tiene en cuenta que los rendimientos financieros durante este lapso de tiempo en que fueron utilizados no se presentaron en perjuicio del proyecto. Adicionalmente se encontró, que la entidad no designó el interventor del contrato de Fiducia No. 178 de 1997 en un tiempo aproximado de 4 años, circunstancia que corrigió la actual administración.

Por las modificaciones realizadas al proyecto en las diferentes administraciones distritales, se determinó el incumplimiento de las metas inicialmente establecidas con las expectativas planteadas. Lo anterior si se tiene en cuenta que al proyecto le eran asignados inicialmente recursos importantes, los cuales posteriormente, le eran reducidos a través de modificaciones presupuestales, lo que determinó que las metas inicialmente propuestas no se cumplieran y por ende el cronograma de ejecución, situación que se analiza por cada vigencia en este informe el área de plan de desarrollo, en las que se observan recursos importantes sin ejecutar, haciendo que la gestión de la entidad sea ineficiente e ineficaz.

Como se observó, el proceso de disposición irregular de los recursos una vez retirados de la fiduciaria, la adquisición de predios y su posterior destinación entre otras irregularidades presentadas, no contribuyó a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Por lo expuesto anteriormente, la gestión realizada por el IDU al proyecto ALO, es considerada por este Equipo de Auditoría como **DEFICIENTE**.

#### 4. RESULTADO DE LA AUDITORIA

##### 4.1. Evaluación al sistema de control interno.

Se refiere a la evaluación del Sistema de Control Interno sobre el Proyecto Avenida Longitudinal de Occidente relacionado con las siguientes Direcciones Técnicas: Predial, Planeación y Legal. Se evaluó inicialmente el Sistema de Control Interno de manera preliminar a las áreas anteriormente mencionadas que son las comprometidas directamente con el desarrollo del proyecto.

En visita efectuada al área de Tesorería se observó que la Oficina de Control Interno, efectuó evaluación de Control Interno específico al Proyecto ALO en el área de Tesorería, presentando observaciones que en su momento fueron contestadas por la dependencia, según se pudo establecer en los documentos soportes aportados, los que se anexan a la presente acta en oficios OCI-0030-1016 del 17 de diciembre de 2001 y STTR- 7400- 178 del 12 de diciembre de 2001, entre las que se destacan entre otras falencias, la inexistencia de interventor del contrato No.178 de 1997, durante aproximadamente cuatro años, adquisición de predios fuera de los términos permitidos en el convenio, destinación diferente de recursos para prestamos internos no autorizados en el convenio, no se cuenta con un archivo que permita hacer el seguimiento y cumplimiento de la ejecución del contrato para no incurrir en futuros errores por desconocimiento de las obligaciones contractuales, verificar por parte de las Direcciones Técnicas de Espacio Público, Legal y Financiera, la compra de predios del año 98 su legalización y la cancelación de saldos pendientes, el incumplimiento por parte del comité de administración de reunirse mensualmente y analizar el manejo de la titularización, las inversiones cuentas de repago y gastos, la solicitud de actualización de garantías, circunstancias que fueron evaluadas en la ejecución del Programa de Auditoría.

Cabe señalar que el proyecto ALO en su etapa de adquisición de predios fue adelantada por una gerencia (que ya no existe), por lo que al evaluar el área de adquisición de predios (la cual ha realizado en la vigencia 2002 los pagos de segundos contados y lo correspondiente al pago de algunas expropiaciones), no da precisión de las actuaciones y hechos realizados en torno al proyecto.

Se pudo establecer que no tiene ninguna preponderancia y es manejado como uno más de los proyectos. Como observaciones de la evaluación preliminar y que se mantienen están la forma como se presentan los avalúos realizados y con los cuales se han adquirido los predios, las mayores áreas compradas, los flujos de recursos para la adquisición, falta de planeación en la adquisición, problemas sociales generados, administración de las mayores áreas adquiridas, inadecuado registro de la información y de la documentación del proyecto, deficiencia en el flujo de información entre las diferentes dependencias que intervienen en el proyecto.

Respecto a los resultados de la evaluación al sistema de control interno en la Dirección de Planeación Estratégica se encontró que algunos elementos del sistema presentan deficiencias, es el caso de la inexistencia de mapas de riesgo específicamente a las actividades relacionadas con el Proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, por cuanto la administración no ha establecido los riesgos a todos los niveles del proyecto.

Por otra parte, sobre la evaluación de Control Interno en el área de Tesorería, respecto del manejo que se le ha dado a la Fiducia, observando que la garantía presentada por el Distrito para la emisión de los bonos, fue afectada, toda vez que INVIAS no giró a tiempo los recursos a mediados del año 2002. Igualmente se encontró que se pactó la liquidación del contrato en el término de un año, cuando el Estatuto Contractual Ley 80 de 1993, establece un plazo máximo de cuatro meses. De conformidad con la persona encargada del control del contrato, se presentaron diferencias entre el IDU y la fiduciaria las cuales fueron conciliadas, circunstancia que requiere ser analizada por un contador para verificar los estados contables en esta materia. Se verificaran los recursos entregados al IDU con el objeto de pagar los valores por concepto de expropiaciones y pago por compra de predios, estableciendo el estado actual de los mismos y el inventario de predios adquiridos.

Como resultado de la evaluación al Sistema de Control Interno en el tema de los planes de desarrollo relacionados con el Proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, se concluye que éste no es confiable, dado que existieron deficiencias tales como: ausencia de mecanismos de control, seguimiento y evaluación a la ejecución de los Planes de Desarrollo, débil elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación, falta de manuales de funciones y procedimientos, inexistencia e inadecuada implementación de sistemas de información y deficiencias en los diferentes procesos administrativos, además de la falta de implementación operativa del sistema.

En el desarrollo de la ejecución del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente no se aplicaron métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia, y eficacia del Control Interno, no hubo responsabilidad de todos y cada uno de los funcionarios asignados a la ejecución del proyecto de conformidad con las tareas, competencias y recursos asignados, desconociéndose el autocontrol.

Los resultados obtenidos en la evaluación de las diferentes variables como: seguimiento a los Planes de Desarrollo, la elaboración de los planes de acción, el análisis presupuestal y la evaluación al Sistema de Control Interno, permiten inferir que la gestión en la ejecución del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente no están cumpliendo los fines para los que fueron creados.

Los sistemas de información y los resultados producidos por las diferentes dependencias al interior presentan deficiencias.

La entrega de información incompleta, la no entrega de la misma y la carencia de confiabilidad en información suministrada por la administración permite determinar que el nivel de calidad y confianza de los sistemas de información, son ineficaces e ineficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

Los cambios continuos en el manejo administrativo en la adquisición predial, presentado entre el 2 de febrero del año 1998 al 21 de septiembre de 2001, no permitió efectuar por la entidad un control y seguimiento al proyecto eficiente del proceso, con el fin de detectar las irregularidades presentadas y proceder a tomar los correctivos pertinentes. Lo anterior se evidenció al encontrar incumplimientos en los procesos y procedimientos para la adquisición, tales como presentación de ofertas posteriores a las promesas, vencimiento de avalúos, corrección en la elaboración de registros topográficos, compra de predios con avalúos vencidos.

De igual manera, se observó que la carencia de instrumentos de evaluación de la gestión administrativa y del Plan de Desarrollo, hacen que las actividades, no puedan ser analizadas mediante la aplicación de indicadores en cada uno de los diferentes procesos. La débil implementación de estos instrumentos como parte del sistema de control interno, no permite hacer seguimiento al cumplimiento de metas y objetivos establecidos en desarrollo de las políticas gubernamentales.

Por lo expuesto, encuentra este Equipo Auditor, que el Control Interno ejercido por la entidad respecto del manejo de los recursos entregados por la Fiduciaria para la compra de predios, fue inocuo, toda vez que las situaciones advertidas no fueron corregidas oportunamente por la administración. Igualmente, se observó que la Oficina de Control Interno, no implementó los mecanismos de control a los procesos y procedimientos establecidos en el proyecto, que le permitieran prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones presentadas en su momento, que afectaron el cumplimiento de las metas establecidas.

Con lo anterior, se contravienen los principios de eficiencia, economía y eficacia que regulan la actividad administrativa y protección de los recursos contenidos en los literales a), b), c), d), e), f) y h) del artículo 2, de la Ley 87 de 1993.

Por lo anterior, se conceptúa que la evaluación del Sistema de Control Interno en relación con el Proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, es **REGULAR**.

## 4.2. Hallazgos de auditoría.

### 4.2.1. Trazado.

Como antecedentes del trazado, El IDU realizó en el año de 1996, en la etapa de diseño del proyecto, un contrato de consultoría con el Consorcio IGP-NAM-SICI TER-I3 por valor de \$1.938.08 millones, con el objeto de efectuar el diseño de la Concesión para desarrollar las fases I y II. Con base en los resultados de este estudio, entre otros, se determinó un trazado de fase II, con el cual se inició el proceso de adquisición de predios para el proyecto.

Sin embargo, posteriormente el trazado para la Avenida Longitudinal de Occidente se adoptó mediante el Acuerdo 13 de 1998. El artículo 4. de dicho Acuerdo, establece la siguiente descripción del trazado para el proyecto:

*"Comienza en la Troncal del Norte en el Municipio de Chía, pasa por los Clubes Guaymaral y Torca, continúa hacia el occidente cruzando la Urbanización San Simón y los predios Santa Rosalía y el Cerezal; sigue por terrenos sin desarrollar hasta el desarrollo San Pedro, toma dirección sur pasando a unos 50 metros del Río Bogotá, continúa por la parcelación Las Flores hasta encontrar la carretera que actualmente conduce a Chía, a la altura del predio la Candelaria aproximadamente; pasa por el costado occidental del Club Los Arrayanes, cruzando la vía que conduce a Cota; continúa en dirección suroccidental, cruza la Avenida San José, pasa por la Chucua de la Conejera, sigue por los Barrios Compartir, Sabana de Tibabuyes, Nueva Tibabuyes, La Gaitana, Villa María, Aures, cruza la Laguna y Río Juan Amarillo, continúa por los Barrios Ciudad Bachué y Bochica de donde se dirige a la Avenida Medellín para continuar por el costado occidental de la Urbanización Santa Rosita y el costado oriental de la urbanización Los Álamos a encontrar la Avenida José Celestino Mutis, sigue en dirección sur para pasar a una distancia aproximada de 420 metros, paralela a la cabecera de la pista del Aeropuerto Internacional El Dorado hasta encontrar la actual carrera 90 en Fontibón, por la cual continúa bordeando la Chucua de Capellanía, cruza las Avenidas del Centenario y Tintal, pasa por el costado occidental de los desarrollos Santa Paz y Santa Elvira; continúa en dirección sur paralela al canal embalse, , cruzando la Avenida las Américas, atraviesa los desarrollos Jazmín Occidental, Villa Alejandra, Ciudad Galán, Los Almendros, sigue paralela al canal embalse cruzando el Barrio El Recuerdo de Bosa y Parcelas sin desarrollar hasta encontrar el Río Bogotá, límite del distrito, en donde se prevé su empalme con el sistema vial de la Nación."*

Mediante Contrato IDU 888/99, se formula: 1. un nuevo trazado que tiene en cuenta las exigencias de las Licencias Ambientales 1400 del 25 de agosto de 1999 expedida por la CAR y la Resolución 1194 del Ministerio del Medio Ambiente; 2. un nuevo estudio de demanda y 3. un costo del proyecto por \$645.934 millones que equivalen a un 95,4% más que los presentados en el Contrato 096/96.

Los predios que quedaron por fuera del trazado final son los siguientes:

Tabla 7

REGISTRO TOPOGRAFICO	VALOR DEL PREDIO (\$)	AREA ESCRITURA (M2)
15342	909.931.200	5.716,00
11492	2.373.005.779	65.982,81
13507	763.077.900	36.190,00
TOTAL:	4.046.014.879	107.888,81

Fuente: Información IDU

#### 4.2.2. Gestión Ambiental.

Como antecedente se observa que el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, el 21 de julio de 1994, inició ante la Corporación Autónoma Regional - CAR el trámite de la Licencia Ambiental del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente - ALO. El 25 de julio del mismo año, la CAR mediante Auto No.1563 inició el trámite administrativo ambiental y abrió el expediente de la licencia ambiental.

Posteriormente, el expediente se remitió por la CAR al Ministerio del Medio Ambiente, para que adelantara la evaluación ambiental del proyecto, a partir del estudio de impacto ambiental realizado en la fase II y de los conceptos técnicos del DAMA presentados en el año 1998 y algunos estudios complementarios del proyecto.

El Instituto de Desarrollo Urbano inició el proceso de compra de predios para el proyecto ALO sin que previamente la autoridad ambiental competente haya aprobado para el proyecto la licencia ambiental.

El Instituto de Desarrollo Urbano inició el proceso de adquisición de predios el 18 de septiembre de 1998. Sin embargo, el Acuerdo 13 de 1998 donde se aprueba el trazado definitivo para el proyecto se expide en el mes de noviembre de dicho año, y la licencia ambiental se otorga el 25 de agosto de 1999 por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR resolviendo, entre otros aspectos, realizar cambio de trazado en el sector correspondiente entre la calle 170 y la conexión a la Autopista Norte.

El 31 de diciembre de 1998 se legalizó el contrato de promesa de compraventa número 226 para comprar 65.982,81 m2 del predio Hacienda Los Arrayanes de la sociedad Pardo Uribe y Compañía Limitada, Registro Topográfico No.11492. Posteriormente, con la expedición de la licencia ambiental a través de Resolución No.1400 de la CAR, resolvió en su Artículo Tercero que el Instituto debe modificar el trazado del corredor vial del proyecto en el tramo comprendido desde la calle 170 hasta su conexión con la Autopista Norte. Finalmente, con Resolución No.1194, resolvió no prever enlaces internos en el tramo norte; igualmente, se aprobó el tramo norte de la vía sin enlaces de conexión interna, con un solo paso hacia la región en la Avenida Cota. Por las

razones anteriores, del anterior área únicamente se requirieron 40.569.88 m<sup>2</sup>, lo cual implica un inversión no requerida de \$664.582.537.00.

En el año de 1998 el Ministerio de Medio Ambiente otorgó la Licencia Ambiental del tramo rural al Instituto Nacional de Vías, el cual tiene una longitud aproximada de 13 km. y está comprendido entre el Río Bogotá (fin perímetro urbano) y Chusacá (Autopista Sur).

El Ministerio de Medio Ambiente dirimió el conflicto de competencias para el otorgamiento de la Licencia Ambiental del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente - ALO en favor de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA, procedió a la remisión del expediente el 14 de diciembre de 1998, competencia que se asumió mediante Auto DRL 0004 el 8 de enero de 1999.

La Resolución No.1400 del 25 de agosto de 1999 expedida por la CAR le otorgó al IDU la licencia ambiental única para la construcción y operación del proyecto ALO, la cual debía sujetarse al estricto cumplimiento de los requisitos, condiciones y obligaciones señalados en dicha resolución. En esta resolución, mereció especial atención, en la etapa de evaluación técnica, el trazado propuesto para el corredor vial de la ALO, sobre lo cual se determinó:

- En los bordes norte y occidente del Distrito Capital existen áreas de interés ecológico y social como son: el río Bogotá con su ronda de preservación, el humedal La Conejera, el Cerro La Conejera, el bosque Malezas de Suba, la quebrada La Salitrosa, los Cerros Orientales y demás áreas suburbanas no consolidadas que conectan a todos estos elementos. Estas circunstancias propias del sector, amerita que se considere la necesidad de su conservación y protección como patrimonio ecológico común de la ciudad y de la región.

- La Avenida ALO proyectada conlleva limitantes relacionadas con el propósito de preservar dichos ecosistemas dado el efecto de fraccionamiento que el corredor y la vía podrían motivar sobre los mismos, razón por la cual cabe para este sector análisis y estudios más detallados que concluyan en la selección de una ruta técnica y ambientalmente óptima y no como la propuesta.

- También se consideraron de importancia los factores característicos del borde nor- occidental de la ciudad, como son la presencia de zonas suburbanas poco o nada consolidadas urbanísticamente, colindantes con el río Bogotá y con los municipios de Cota y Chía. Estas áreas son de gran importancia ambiental para la ciudad, dado que un desarrollo urbano intenso sobre esta zona puede llegar a convertirse en un factor de insostenibilidad ambiental por las presiones de demanda de los recursos naturales (agua y suelo) y la generación y disposición de residuos sólidos y líquidos, teniendo en cuenta, además, que el río Bogotá

es objeto de propósitos institucionales que buscan solucionar el grave problema de contaminación de sus aguas que se registra en la actualidad.

A pesar de que la Resolución 1400 de agosto de 1999 en su Artículo Primero otorga la Licencia Ambiental Única al Distrito Capital - Instituto de Desarrollo Urbano - IDU para la construcción y operación del Proyecto ALO, en su Artículo Tercero resuelve que se debe modificar el trazado del corredor vial del proyecto, en el tramo comprendido desde la calle 170 hasta su conexión con la Autopista Norte. En consecuencia de lo anterior, el IDU debe abstenerse de realizar cualquier obra en el tramo mencionado, hasta tanto se presente para evaluación de la CAR la modificación del trazado impuesta y se considere ambientalmente viable.

Así mismo, dicha Resolución en su artículo séptimo exige al IDU que debe garantizar la preservación del humedal La Conejera, en los siguientes términos:

- Presentar el diseño definitivo del puente que atravesará el humedal, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- El cruce sobre el humedal debe ser mediante una estructura elevada, con altura mínima de 15 metros sobre el nivel del cuerpo hídrico, altura que deberá permitir las funciones naturales de la fauna y flora asentadas en el ecosistema.
- La estructura deberá consistir en dos puentes con separación entre ellos de 12 metros como mínimo, para permitir los procesos de fotosíntesis favorecidos por el ingreso de la luz solar al área del humedal debajo de los mismos. Además, la estructura a construir no debe tener apoyos dentro del humedal, ni dentro de su ronda.
- Cerramiento del puente con aislamiento acústico y lumínico, tipo túnel, con recubrimiento vegetal, a fin de mimetizarlo con el entorno natural de forma tal que se disminuya el impacto visual y de ruido, el efecto en las variaciones etológicas sobre las poblaciones endémicas y silvestres en la zona y evitar colisiones.

De otro lado, como medida de compensación ambiental por fraccionamiento del humedal por la vía, se deben ampliar y mejorar las condiciones del ecosistema, para lo cual se deben adquirir terrenos por parte del IDU, para establecer una franja aproximada de 130 metros de ancho periférica al humedal, en los costados sur, occidente y norte, adicional a los 30 metros hoy existentes. Esto con el fin de adelantar obra de ampliación del humedal y de la ronda y conectarlo con el bosque de Maleza. La adquisición de los terrenos y las obras necesarias para tal fin, será de ejecución inmediata una vez se otorgue la licencia ambiental.

El 3 de septiembre de 1999 el IDU interpuso ante la CAR recurso de apelación contra la Resolución No.1400 del 25 de agosto de 1999 emanada de esa entidad.

Posteriormente, el 6 de septiembre de 1999, la CAR corrió traslado al Ministerio del Medio Ambiente del recurso de apelación interpuesto por el IDU, conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993. El expediente, conjuntamente con el recurso de apelación aludido, fue remitido por la CAR al Ministerio del Medio Ambiente el 7 de septiembre de 1999, asignándosele el Número 2172.

Al efectuar el análisis de los antecedentes que reposan en el expediente Número 2172, el Ministerio del Medio Ambiente pudo determinar que la Corporación para la recuperación de la laguna de Tibabuyes y el Mejoramiento Urbano de los barrios aledaños - CORPOTIBABUYES, la Defensora Delegada para los derechos colectivos y del Ambiente de la Defensoría del Pueblo, La Fundación Humedal la Conejera y la Asociación de Copropietarios "ARCO" , habían radicado escritos ante el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente - DAMA cuando este conocía del expediente aludido, en los cuales solicitaban ser reconocidos como terceros intervinientes dentro de la actuación administrativa que allí se adelantaba, conforme lo establece el artículo 69 de la Ley 99 de 1993.

El 26 de octubre de 1999 el Ministerio de Medio Ambiente admitió los recursos de apelación interpuestos por el IDU, CORPOTIBABUYES, la Defensora Delegada para los Derechos Colectivos.

El IDU fundamentó el recurso de apelación en los siguientes argumentos:

Para el recurrente resultan inaceptables algunos planteamientos de la Resolución 1400 de 1999 expedidas por la CAR, por las razones siguientes:

- La relación de causalidad entre el proyecto propuesto por el IDU y los impactos ambientales sobre los ecosistemas que se encuentran altamente afectados.
- Las exorbitantes medidas exigidas por la CAR para compensar y mitigar los impactos ambientales que presuntamente se generan por la construcción del proyecto.
- Se exige como medida de compensación que el proyecto ALO que solamente ocupa una franja de 28 metros en el humedal, adquiera una franja perimetral de 130 metros a lo largo del mismo, lo que constituye aproximadamente una extensión de más de 100 hectáreas.
- De ninguna manera puede entenderse que se intente compensar un fraccionamiento visual por cuanto las especificaciones de gálibo y

longitud del puente exigido garantizan que este no ocurra, con esta desmedida compra de terrenos que nada tiene que ver con el impacto supuesto.

- Los costos ambientales derivados de las exigencias establecidas por la CAR para la consecución de la licencia del proyecto son excesivos teniendo en cuenta que mientras el plan de manejo y el estudio de impacto ambiental presentan acciones necesarias para mitigar los impactos ambientales producidos por la construcción y operación del proyecto, dichas exigencias implican unas inversiones adicionales del orden del 40% del presupuesto total asignado al mismo.
- Los puentes tipo túnel solicitados por la CAR para pasar sobre los humedales Juan Amarillo y La Conejera, en comparación con los prediseñados por el IDU, tienen la desventaja de causar un mayor impacto ambiental sobre estos ecosistemas, y aumentar el valor de construcción de estos hasta en un 50% adicional cada uno.
- No es posible afirmar que la vía por sí sola generará procesos de expansión urbana ya que si se tiene en cuenta que la ALO al estar diseñada como una vía canal, permite que se acceda únicamente en determinados puntos denominados enlaces los cuales generan control por parte del concesionario ejecutor y operador del proyecto, razón por la cual no permite que se utilice para el desarrollo de proyectos urbanísticos desvirtuando la afirmación según la cual la vía genera procesos de expansión urbana.
- Desplazar el enlace de la autopista hacia el sur, significa que el tráfico dejado de captar se desplazará dentro del perímetro del Distrito a las velocidades promedios actuales, es decir con promedios del orden de 20 km./h. Si se tiene en cuenta que los carriles a construir en el tramo corresponden únicamente a los de alta velocidad, y que su diseño ha sido previsto para 100 km./h, es evidente que la relación de emisiones gaseosas en términos de gramos de monóxido de carbono por kilómetro de recorrido por cada vehículo se incrementarán en casi cuatro veces y en forma similar, las emisiones de hidrocarburos, por lo menos se duplicarán.

Con Resolución 1194 del 24 de diciembre de 1999, el Ministerio del Medio Ambiente, resolvió modificar parcialmente la resolución 1400 de 1999 proferida por la CAR, como consecución de los recursos de apelación interpuestos por el IDU, la Defensoría delegada para derechos colectivos y del ambiente, la Defensoría del Pueblo y una ONG's.

En cumplimiento de las obligaciones impuestas dentro de la licencia ambiental para el proyecto vial, el IDU el 21 de noviembre de 2000, allegó el documento denominado "Diseño para la implementación del Plan de Manejo Ambiental - DIPMA", actualizado de acuerdo con el diseño definitivo de la vía e incorpora

los cronogramas de ejecución y de costos del proyecto. El documento plantea la ejecución del proyecto por tramos, así:

- Tramo norte, entre k0+000 y el k 12+600 (Torca- Enlace San José)
- Tramo central, entre el k12+600 y el k25+65 (Enlaces San José-Centenario)
- Tramo sur, k25+650 y el k49+305 (Enlaces Centenario - Chusacá).

En el mes de noviembre de 2000, el IDU fundamentado en el documento *“Diseño para la implementación del Plan de Manejo Ambiental - DIPMA”*, presentado a la CAR, prevé el desarrollo del proyecto por tramos, lo que representa facilidades técnicas y administrativas y la posibilidad de controlar con mayor precisión y eficacia los diferentes impactos ambientales generados directamente en los sitios donde se ejecutan los trabajos, posibilitando el cumplimiento estricto de los requerimientos exigidos en la licencia ambiental, teniendo en cuenta que el artículo duodécimo de la resolución 1194 del Ministerio del Medio Ambiente, modificatorio del artículo decimosexto de la resolución 1400 de la CAR, señaló que: “Dada la fragilidad y vulnerabilidad de los ecosistemas, humedales de Juan Amarillo, Cofradía y Bosque Maleza de Suba, el IDU deberá adoptar algunas medidas de compensación ambiental antes de iniciar las obras que intervienen directamente tales ecosistemas...”, aspectos éstos, que corresponden al tramo Central.

La CAR con el fin de evaluar el documento presentado por el IDU y pronunciarse sobre la solicitud para iniciar la ejecución del proyecto licenciado por el tramo sur, rindió los informes técnicos contenidos en los memorandos DCA - 269 y DCA - 316 de 2001, donde se concluye que desde el punto de vista técnico y ambiental, es viable iniciar el proyecto ALO por el tramos Sur de la calzada oriental, entre el k25+650 y el cruce de la vía con el río Bogotá, por cuanto de los tres tramos en que se dividió el proyecto, el Sur es el de menor implicación ambiental, por no presentar ecosistemas de alta sensibilidad. El impacto sanitario - ambiental identificado en este sector es el del botadero Gibraltar, donde se debe hacer remoción y transporte de residuos en descomposición, actividad que se puede mitigar atendiendo las aclaraciones y complementaciones que se puntualizarán.

Específicamente para el paso del proyecto en 500 metros por el botadero de Gibraltar, el Diseño para la Implementación del Plan de Manejo Ambiental - DIPMA, optó por la alternativa de retirar en su totalidad los residuos en el ancho de corredor de cien metros y profundidad promedio de 7 metros, lo que representa excavar, cargar, transportar y disponer adecuadamente 350.000 m<sup>3</sup> de residuos en descomposición, de los cuales 204.125 m<sup>3</sup> se dispondrán en los corredores que quedarán entre el canal Cundinamarca y el río Bogotá. Sin embargo, en el estudio no se informa con claridad los diseños del relleno a

conformar, el sitio, manejo y medidas de contingencia para el personal encargado de dicha labor, en cuanto a los restantes 145.875 m<sup>3</sup>. Así mismo, el documento no considera el impacto generado por los olores provenientes de la excavación y transporte, ni un programa específico que permita controlar y minimizar, conflictos con la comunidad.

El 18 de mayo de 2001 el IDU solicitó a la CAR aprobación para iniciar la ejecución del proyecto por el tramo denominado Sur, de los cuales 10 km se encuentran dentro del territorio del Distrito de Bogotá. Igualmente, pide que la fijación del valor de la póliza de cumplimiento se establezca de acuerdo al plan de manejo ambiental para dicho tramo.

Mediante Resolución 1700 del 11 de octubre de 2001, la CAR autoriza al IDU para que inicie la construcción del proyecto ALO por el tramo Sur y le exige la siguiente información complementaria: Diseños definitivos de los rellenos a conformar con los 350.000 m<sup>3</sup> de residuos sólidos que serán removidos por el paso del proyecto ALO, en el sector del botadero Gibraltar; relación de los volúmenes de materiales a utilizar en la construcción del tramo sur y las fuentes de suministro de materiales de canteras y/o arrastre, indicando su localización; balance del movimiento de tierra, cortes y terraplenes, del tramo sur, indicando el volumen y los sitios de disposición de sobrantes y escombros; ajuste al cronograma de actividades de los planes de manejo ambiental actualizando costos, para el tramo sur.

El Instituto realizó un programa de recuperación del Humedal La Cofradía, en el que el IDU sembró alrededor de 1.500 árboles de diferentes especies, con la asesoría permanente del Jardín Botánico, el cual proporcionó todo el material vegetal.

La implementación del plan de manejo ambiental – PMA para la etapa de construcción está compuesta por los siguientes programas:

- Programa de aguas lluvias y residuales que se produzcan durante la construcción.
- Programa sobre el manejo del suelo orgánico presente a lo largo del corredor donde se construirá la vía.
- Programa de manejo de los residuos líquidos industriales que se produzcan en los diferentes frentes de obra
- El programa de manejo de material estéril.
- El manejo para la remoción de cobertura vegetal.
- El programa de manejo de humedales.
- El programa de monitoreo de la calidad del agua.
- El programa de monitoreo de calidad de aire y ruido.
- El programa de comunicación y participación durante la construcción.

- El programa de educación ambiental.
- El programa de señalización.
- El programa de manejo de tráfico vehicular durante la construcción.
- El programa de restitución de equipamiento y de infraestructura social del barrio Compartir, localidad de Suba, que pretende compensar parte de la restricción al acceso a la infraestructura social y recreativa, ocasionada a la comunidad del barrio por la construcción de la ALO.

Se diseñó un plan de seguimiento a los planes de manejo a objeto de presentar los elementos que debe tener en cuenta la interventoría ambiental para controlar la ejecución adecuada y oportuna de los diferentes programas de manejo del proyecto. Para cada programa de manejo diseñado, existe su respectivo plan de seguimiento.

#### 4.2.2.1. Hallazgos:

Una vez realizado el proceso de auditoría a la gestión ambiental adelantada por la entidad, se evidencia el siguiente hallazgo de auditoría que se relaciona a continuación:

1. El Instituto de Desarrollo Urbano adquirió el predio Los Almendros, calle 40 sur por carrera 107 C, con Registro Topográfico No. 13057, el cual se encuentra por fuera del trazado definitivo del proyecto, sin que previo a la adquisición existiese una solicitud expresa de autoridad ambiental competente que justificara su compra, tal como lo establece el artículo 50 de la Ley 99 de 1993.

Del análisis del Estudio de Impacto Ambiental de la ALO presentado por la entidad como requisito para obtener la licencia ambiental, no se observa que el IDU proponga la adquisición del predio Los Almendros como compensación de los impactos del proyecto. No se encuentra en la zona del Tintal efectos negativos que no puedan ser evitados, corregidos y mitigados satisfactoriamente.

La respuesta dada por la entidad mediante oficio IDU-036073 STPE - 110 y recibido por el Grupo de Auditoría el 28 de marzo de 2003, no da una explicación que desvirtúe el hallazgo expuesto por el grupo de auditoría en razón de que la entidad está respondiendo que el predio "Los Almendros" podía ser adquirido para ser destinado a zona de uso público, sin presentar una solicitud de la autoridad ambiental competente. En consecuencia, se observa que sin existir la Licencia ambiental, se adquirió el predio como compensación ambiental.

#### 4.2.3. Adquisición de Predios.

En desarrollo de la auditoria y de acuerdo con lo establecido en el programa y procedimientos se examinó la muestra de predios con el fin de establecer la eficiencia en la etapa de adquisición de los predios del proyecto ALO.

Se examinó la información suministrada por la entidad con corte a diciembre 31 de 2002. No obstante por presentar falta de información en relación con la gestión, se analizó en lo atinente a tramos, áreas y valores la información presentada a septiembre 30 de 2002 por el Instituto y descrita en el encargo de auditoria de la contraloria. Cabe decir que el examen realizado cubre las diferentes vigencias en las cuales se ha adelantado la adquisición, es decir de 1997 a 2002. Por lo anterior se hará referencia a precios corrientes.

Inicialmente el proyecto fue formulado para ejecutarse en su totalidad, de tal forma que se procedió a la compra de predios en todo su trayecto. Posteriormente con el contrato 888 del año 1999 (fase III), se dividió el trazado en 3 tramos (centro, norte y sur), de los cuales el tramo sur comprendido entre Chuzaca – Calle 13 fue el recomendado a ser ejecutado por obra pública su construcción y por el sistema de concesión la operación y mantenimiento.

Al respecto la administración informó que de conformidad con lo recomendado en el contrato suscrito entre el Invias y el Consorcio ALO-Buenaventura No. 01183 de 27 de diciembre de 2001 la construcción del tramo sur se hará por concesión. Con base en estos aspectos, se efectúa un análisis que permite ver la conformación de los tramos fruto de la gestión hasta ese momento adelantada.

##### 4.2.3.1. Adquisición por áreas:

Se han adquirido el 45 % de las áreas que requiere el proyecto de acuerdo a los estudios realizados con relación a una vía tipo VO. Se adelantan negociaciones o acciones jurídicas para adquirir el 6% y no se ha iniciado ningún tipo de acción para el 49% de áreas restantes para la ejecución del proyecto ALO. Se observa que del tramo sur tan solo se ha adquirido el 29.8% del área requerida y queda un 65% de área en predios que aún no se ha adelantado ningún tipo de actividad para su adquisición jurídica y física.

A este respecto se evidencia mayor área adquirida en los tramos centro y norte. Este aspecto cabe resaltarlo en la medida que su realización no esta contemplada en un corto o mediano plazo.

#### 4.2.3.2. Adquisición por predios:

Se han adquirido el 26% de los predios para el proyecto, 15% presentan acciones para su adquisición y el 58 % no tiene gestión alguna por parte del Instituto de Desarrollo Urbano frente a los propietarios de los mismos para su compra. En este sentido en el tramo sur falta adelantar gestión en el 60,1% de los predios para su enajenación<sup>8</sup>.

#### 4.2.3.3. Adquisición por valores:

Según reporte de la entidad a través de la información suministrada y evaluada por el equipo se han adquirido los predios más costosos puesto que el valor de adquisición corresponde al 50% de lo estimado por el instituto para el trazado de la ALO. Sin embargo en el tramo sur que es el de mayor prioridad, ocurre lo contrario puesto que falta por adquirir predios que costarían un 53% de lo estimado para el mismo. Esto quiere decir que los valores o recursos más grandes se han destinado a la adquisición de predios y áreas más costosas que no corresponden al tramo priorizado (ver tabla 8).

Vale la pena mencionar que del anterior análisis, el mayor número de predios adquiridos, las mayores áreas negociadas y los mayores recursos comprometidos, se efectuaron en el periodo 1998 - 2000. En el periodo correspondiente a la actual administración, los recursos se han aplicado al cierre de negociaciones y compromisos pendientes, como se presenta más adelante en las gráficas Gestión Predial de la ALO y Dinámica del Proceso de Escrituración de Predios de la ALO.

En la actualidad el Instituto se encuentra adelantando gestiones con la Nación para lograr la obtención de recursos por un valor de \$50.000 millones para la construcción del tramo sur, lo que de no obtenerse haría difícil su construcción por la falta de recursos de la entidad para el proyecto.

---

<sup>8</sup>En este sentido es importante precisar que a diciembre 31 de 2002 ya se habían negociado y escriturado 240 predios. El número de expropiaciones se incremento y pasó a 56 y por último el número de predios en proceso se redujo a 30. Lo que si se mantuvo fue el número de predios a los cuales no se les adelanta ningún tipo de negociación.

**TABLA No 8**  
**PARTICIPACIÓN POR VARIABLE RESPECTO A LA GESTION EN LA**  
**ADQUISICION PREDIAL**  
**A SEPTIEMBRE 30 DE 2002**

TOTAL TRES (3) TRAMOS						
Estado Adquisición	Valor (\$)	Area (M <sub>2</sub> )	No. Predios	PARTICIPACION RESPECTO AL NUMERO DE PREDIOS	PARTICIPACION RESPECTO AL TOTAL DE AREA	PARTICIPACION RESPECTO AL VALOR
Escritura	131.162.091.110,00	1.688.067,56	205,00	26,38%	45,07%	50,01%
En proceso	9.962.343.586,00	94.206,63	85,00	10,94%	2,51%	3,80%
Expropiación	19.605.516.547,00	116.968,35	35,00	4,50%	3,12%	7,47%
Sin iniciar	101.555.147.819,00	1.846.558,17	451,00	58,04%	49,30%	38,72%
Cesión	0,00	0,00	1,00	0,13%	0,00%	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>262.285.099.062,00</b>	<b>3.745.800,71</b>	<b>777,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
1. TRAMO SUR*						
Escritura	8.217.573.420,00	306.586,74	60,00	21,66%	29,82%	39,85%
En proceso	617.383.800,00	2.910,00	43,00	15,52%	0,28%	2,99%
Expropiación	767.904.740,00	40.628,33	5,00	1,81%	3,95%	3,72%
Sin iniciar	11.017.733.551,00	678.037,55	168,00	60,65%	65,95%	53,43%
Cesión	0,00	0,00	1,00	0,36%	0,00%	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>20.620.595.511,00</b>	<b>1.028.162,62</b>	<b>277,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
2. TRAMO CENTRO						
Escritura	97.577.813.803,00	800.405,22	126,00	32,56%	67,41%	60,29%
En proceso	6.971.954.007,00	25.313,82	41,00	10,59%	2,13%	4,31%
Expropiación	18.837.611.807,00	76.340,02	30,00	7,75%	6,43%	11,64%
Sin iniciar	38.466.724.468,00	285.269,71	190,00	49,10%	24,03%	23,77%
<b>TOTAL</b>	<b>161.854.104.085,00</b>	<b>1.187.328,77</b>	<b>387,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
3. TRAMO NORTE						
Escritura	25.366.703.887,00	581.075,60	19,00	16,81%	37,97%	31,78%
En proceso	2.373.005.779,00	65.982,81	1,00	0,88%	4,31%	2,97%
Expropiación	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
Sin iniciar	52.070.689.800,00	883.250,91	93,00	82,30%	57,72%	65,24%
<b>TOTAL</b>	<b>79.810.399.466,00</b>	<b>1.530.309,32</b>	<b>113,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: IDU

#### 4.2.3.4. Cronograma de la Etapa de Adquisición de Predios:

Se pudo establecer que el proyecto desde su comienzo careció de cronograma de adquisición de predios. No se adelantó gestión comparada entre un horizonte proyectado y el ejecutado. De la misma forma no es fácil realizarlo en la actualidad respecto a los hechos acaecidos antes de la vigencia 2000, por la forma como se encuentra concentrada y archivada la información que reposa del proyecto, como se hizo manifiesto para la entidad la cual no lo pudo suministrar, ni realizar.

#### 4.2.3.5. Avalúos Efectuados para la Adquisición Predial:

Sin que constituya observación para la entidad, de la muestra evaluada de predios se solicitó, en unos casos, información al Departamento Administrativo de Catastro Distrital acerca de los avalúos catastrales (los cuales no constituyen referencia para determinar el valor comercial de un inmueble) de los predios de 1999-2003 encontrando que:

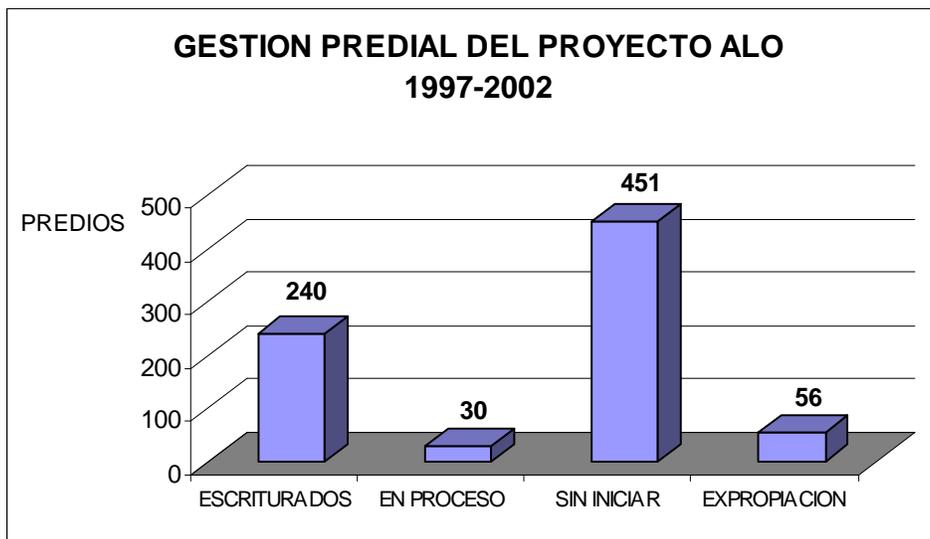
El predio con Cédula catastral SB 22454 tiene un área de terreno de 3.357.938.60 M2 y presenta avalúo catastral para el año 1999 de \$5.523 millones, año en el cual se realizó la negociación por parte del Instituto de una fracción de este predio (RT 12869) correspondiente a área de 272.000 M2 por valor de \$5.984 millones de pesos. Caso similar se presenta en el predio de cédula catastral SB 841 Santa Resalía con un área de terreno de 615.262 M2 que figuraba con un avalúo catastral para el año 1999 de \$1205.6 millones de pesos, del cual el IDU mediante registros topográficos 11493 y 11495 adquirió en ese año 165.581 M2 por valor de \$6.055 millones de pesos. Esto implica que los predios fueron adquiridos por valores de metro cuadrado muy superiores a los fijados por el DACD.

#### 4.2.3.6. Gestión Predial de la ALO:

En lo que lleva de transcurrido el proyecto ALO se han adquirido a 31 de diciembre de 2002, 240 predios por valor de \$139.000 millones, y faltan 451 predios para adelantar la totalidad del proceso (sin incluir los predios del Tintal en los que adelanta la adquisición junto con la Empresa de Acueducto y alcantarillado de Bogotá), lo que indica cerca del 30% se han adquirido a un promedio de 34,2 predios por año. Aún queda el 58% por adquirir (ver la gráfica No 6). En este sentido la entidad manifiesta que en el periodo 1999-2002 se cerraron negociaciones a razón de 58.75 predios por año.

Al respecto, es de resaltar que la entidad suscribió el contrato de consultoría 187 de 1998 de gerencia inmobiliaria con el objeto de adquirir predios o gestión de tierras para la ALO en el que se establece, de acuerdo con los términos de referencia, la obligación de negociar o aportar documentos para los procesos de expropiación de un mínimo de 50 predios al mes. Lo anterior, permite evidenciar que el porcentaje mensual aducido por la administración no esta acorde con las exigencias hechas al contratista en los términos de referencia.

GRAFICA No 6



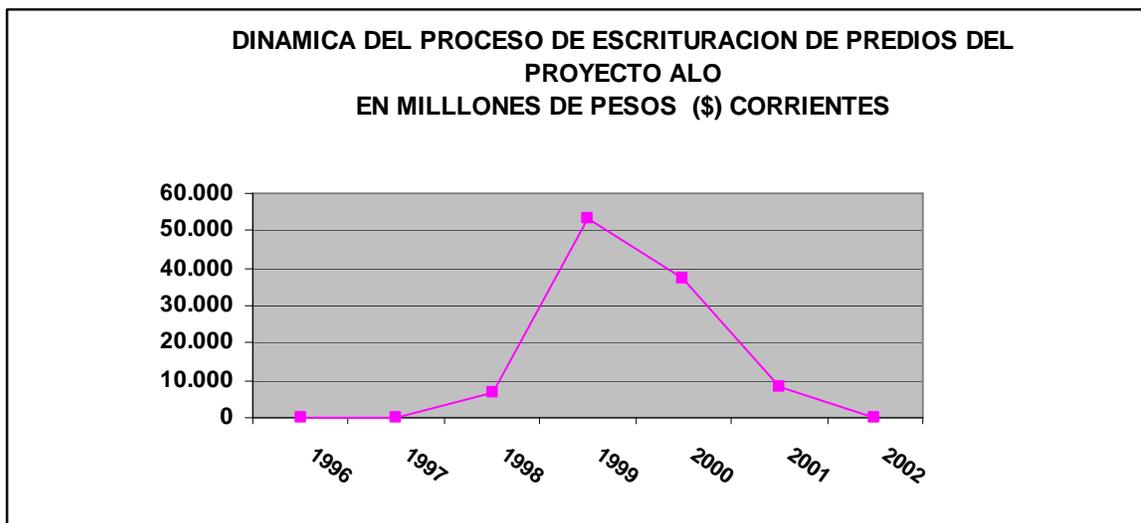
Fuente: Información suministrada a la auditoría por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU.

#### 4.2.3.7. Dinámica del Proceso de Adquisición de Predios en el Proyecto ALO:

Entendida la adquisición como la firma de la escritura. Debería ser con el registro de la misma, pero por no tener la información suficiente al respecto y ser un proceso exógeno al IDU, se tomará la primera para el examen a la gestión.

Tomada una muestra correspondiente al 57,1 % de los predios escriturados (los restantes no presentaban datos de firma de escritura) en el proyecto ALO, se puede apreciar que la tendencia en la escrituración se centró en la vigencia 1999 y prácticamente en el último trienio el descenso ha sido vertiginoso. Lo cual evidencia la dificultad presentada en la adquisición por la falta de recursos y la decisión de la actual administración para finiquitar los compromisos pendientes. (Ver gráfica No 7)

GRAFICA No 7



Fuente: Información suministrada a la auditoría por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU.

#### 4.2.3.8. Priorización en la Compra de Predios:

Del examen a la base general de datos enviada por el Instituto, donde se listaban los predios del proyecto ALO a través del oficio con número de radicación IDU 22478 de febrero 20 de 2003, en el cual se registran 777 predios a adquirir en el proyecto, se observa, además, que los datos de compromisos y de escrituración presentan promesas de venta y compraventa con fechas cercanas en los tres tramos en que esta dividido hoy el proyecto, lo que evidencia que la compra de predios se ha dado desordenadamente.

El objeto del contrato 187 de 1998 suscrito con la firma Consultplan S.A., referente, entre otros, a la adquisición o negociación de 50 predios mensuales para la avenida longitudinal de occidente, le impidió al contratista hacer la compra de una manera organizada para cumplir con la meta acordada.

Se buscó comprometer los recursos asignados por Invias, sin importar las afectaciones y consecuencias que la inadecuada planeación en la compra predial pudiera traer y que a la postre ha generado, como es el caso de los propietarios del barrio Puerta de Teja, donde se encuentran sus vecinos muy afectados por la inseguridad que les produce la compra de predios de manera puntual.

Promedio en días de adquisición predial en la Avenida Longitudinal de Occidente ALO:

De la información de los 777 predios que reportó la entidad, se realizó un marco comparativo de tiempo durante el cual se llevan a cabo las diferentes adquisiciones. Dicho análisis se elaboró de la siguiente manera:

**Predios escriturados:** se compararon entre la fecha de oferta del predio y la fecha de escrituración. Se debió efectuar hasta la fecha de radicación de la escritura en la oficina de instrumentos públicos y registro pero por no contar con los datos suficientes no se pudo realizar. Sin embargo, vale decir que el tiempo así considerado se aumentaría en varios meses.

**Predios sin iniciar:** se compararon con la fecha en que se adquirió el primer predio (18 de septiembre de 1998), de acuerdo con la información enviada por el instituto, hasta diciembre 31 de 2002 como fecha de corte.<sup>9</sup>

**Predios en proceso,** se comparó la fecha desde la oferta al propietario hasta el 31 de diciembre de 2002.

De la utilización de este procedimiento se encontró que:

Dentro de la etapa de adquisición de predios para la Avenida Longitudinal de Occidente ALO, el tiempo promedio de adquisición ha sido de 1.221 días.

Los predios que se enviaron a expropiación han tardado en el proceso de adquisición en promedio 1.218 días con corte a diciembre 31 de 2.002 (sin obtener en la mayoría de los casos el dominio del predio y solo se han recibido 9 predios de 56 en expropiación). Vale decir que desde la oferta al propietario, al envío a procesos judiciales para expropiación han tardado en promedio 533 días y en el área de procesos judiciales hasta diciembre 31 de 2.002 un promedio de 685 días. Se refleja la ostensible demora en el proceso de adquisición de predios para la ALO. Lo que en años significa que el proceso hasta ahora realizado presenta un índice de 3.4 años para la adquisición promedio de un predio.

Del mismo número de predios, se han realizado dos (2) avalúos en 22 predios por enajenación voluntaria, 17 en procesos de expropiación y tres (3) avalúos en tres de expropiación. En total se efectuaron 45 avalúos que generan sobrecostos al proyecto.

Aunque existen estudios del acompañamiento social, este se empezó a efectuar a partir de agosto de 1999, con lo cual en el comienzo del proyecto se dejó en

---

<sup>9</sup> Se encontraron datos de 2 predios adquiridos antes de la fecha suministrada por la entidad del 18 de septiembre de 1998, en su orden el predio con registro topográfico 6850 de Inversiones Maratú del 06-03-98 y el predio de registro 6999 perteneciente anteriormente a Incor S.A., de fecha 15- 07-98. Si embargo el ejercicio se realizó con el predio informado por la entidad.

manos del contratista Consultplan S.A., el manejo de la comunidad, con los consabidos problemas de ineficiencia en la adquisición predial por reacciones negativas de los moradores de dichos predios. En la actualidad se encuentran estructurando la licitación para la concesión del tramo Chuzaca - Calle 13, donde la oficina asesora de gestión ambiental solicitó mediante oficio OAGA.0150-2627 de enero 21 de 2003, se tenga en cuenta el acompañamiento social a la ejecución de la obra y otro para el resto de la adquisición de los predios.

El panorama que presenta la fase de adquisición de predios no es alentadora y por ende el proyecto mismo. Se adquirieron los predios de mayor valor por metro cuadrado, lo que conllevó la salida de los recursos de una manera rápida y poco eficaz en la medida que se cuenta con un gran número de predios que no se van a intervenir por encontrarse en tramos no priorizados, lo que obliga a contratar su vigilancia y cuidado sin que en el mediano y corto plazo presenten uso alguno que justifique el lucro cesante generado y que como se evidencia contraria con la necesidad de recursos que requiere el proyecto.

De otra parte se pretende culminar la fase de adquisición predial con el concurso del concesionario, lo que genera riesgo de mayor demora en la adquisición predial, la cual de por sí esta muy lejos de ser eficiente dados los tiempos promedio estimados en dicho proceso.

Si esto ha sucedido con una entidad cuyo fin esta ligado a desarrollar continuos procesos de adquisición predial y bajo el entendido que a lo largo del proyecto se han presentado conflictos sociales con propietarios. Es de suponer que sin un adecuado acompañamiento del Instituto se corre el riesgo que lo proyectado para la construcción del tramo Chuzaca-calle13 (2 años) no se cumpla y termine ocasionando sobrecostos y mayor demora en un proyecto que de por sí presenta moras las cuales ponen en riesgo las adquisición hasta ahora realizada; el artículo 33 de la Ley 9 de 1989 conmina a vender los predios que pasados 5 años no se hayan intervenido, lo cual para el año 2003 se presenta en una cantidad considerable de predios.

De la revisión en el cumplimiento de normas.

En desarrollo de la auditoria se solicitó información al Instituto, acerca de los 777 predios en referencia a tiempos, ejecución de procedimientos, fechas de avalúos, ofertas a propietarios, firma de escrituras, entre otros aspectos relevantes. Del examen a la base de datos suministrada por la entidad con corte a 31 de diciembre de 2002 se encontró que:

Se firmaron promesas sin haber efectuado las ofertas a los propietarios, en otros casos se firmaron las promesas y luego se ofertaron los predios, lo que tipifica una presunta transgresión a la ley 9 de 1989.

Se negoció con avalúos vencidos lo que presenta una presunta violación al Decreto 1420 de 1998 que establece la vigencia del avalúo en un año. Esto no sería grave para el distrito si no se presentará en avalúos realizados en 1998 cuando el valor de la tierra no se había depreciado respecto a años subsiguientes en los cuales se realizó la negociación y por lo tanto el precio a pagar sería menor<sup>10</sup>.

Se efectuaron 2 y 3 avalúos a predios por la demora en los procesos de adquisición.

Existe demora en el envío a expropiación de los predios cuyos propietarios por diversa índole no se acogen a la negociación voluntaria.

- Muestra moteles.

En la revisión de los predios con registros topográficos 11006, 11007, 11008, 11009, 1010 se desarrollaron los siguientes procedimientos de auditoría:

Visita de campo efectuada el 26 de febrero de 2003: esta con el fin de verificar la información que reposa en sendas carpetas respecto a ubicación, linderos, estado físico (demolición, invasión, nivel de vigilancia, inseguridad para el sector). De la visita realizada por una comisión de funcionarios IDU-CONTRALORIA con planos y registros topográficos, se pudo concluir que:

El predio en expropiación con registro topográfico 11007, El Paracaídas, se encuentra totalmente demolido. El predio con registro topográfico 11006 que perteneció a Inversiones Berdimar LTDA. (Motel Coconito) perteneciente en la actualidad al Instituto de Desarrollo Urbano IDU mediante escritura 1003 del 04-07-2001, se encuentra totalmente construido y funcionando como motel. De la misma forma, el predio con registro topográfico 11004 y que pertenecía a Editorial Momento se encuentra construido y funcionando aparentemente como empresa editorial con sus respectivas oficinas. Sin embargo en la plancha No.6 de fecha febrero 20 de 2003, entregada por el IDU al equipo auditor, se observa que la información registrada con el plano remitido, no coinciden con la realidad física observada en la visita.

Revisión de carpetas:

Los predios fueron avaluados por la firma Unión Temporal Avalúos Avenida Longitudinal de Occidente- IDU, la cual los efectuó el 03-11-98.

---

<sup>10</sup> Mas Reparos a los Avalúos Catastrales, La República, Abril de 2003.

De los predios examinados el de registro topográfico 11007 de El Paracaídas se encuentra en expropiación (predio que ya fue entregado y demolido) y los restantes fueron adquiridos por el IDU mediante la enajenación voluntaria. El predio con registro topográfico 11006 sigue funcionando como motel mediante un contrato de arrendamiento suscrito por el IDU, como nuevo propietario y arrendador, y Berdimar LTDA., como arrendatario. Este contrato se prorrogó cuatro (4) veces. Después de lo cual el arrendador solicitó se le entregara el predio con la negativa por parte del arrendatario. Esta en proceso de arbitramento la restitución del inmueble tal como lo establecía la cláusula compromisoria del contrato de compraventa y de arrendamiento.

De otra parte, se realizó, con el predio de registro topográfico 11004, Editorial Momento, contrato similar al anterior. Contraviniendo lo dispuesto en el artículo 674 del Código Civil, el cual estipula que no pueden ser susceptibles de explotación comercial por tratarse de bienes de uso público. Situación aceptada por la administración actual mediante oficio DTL -6000-194.

El Instituto de Desarrollo Urbano IDU no presenta una política clara de manejo en torno a los bienes adquiridos (moteles) en el sector de Alamos, puesto que en algunos casos se arriendan (de manera ilegal) para sacarle provecho a los mismos mientras se efectúa la obra ALO y en otros de similares características de explotación simplemente se demuelen, conociéndose que los recursos existentes no permiten la realización del tramo en un futuro muy cercano.

De otra parte se encontró que las áreas adquiridas pertenecientes a los predios 11008, 11009, 11010 y 11011 corresponden a la establecida en la fase II del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, por lo que respecto a La fase III queda por adquirir un remanente, con los sobre costos que genera la realización de un nuevo avalúo para adquirir el parcial de área (el anterior ya esta vencido), el probable mayor valor de metro cuadrado de terreno y construcción y el desgaste natural que lleva un nuevo proceso de negociación

En el predio Coconito de registro topográfico 11006 se aprecian dos (2) avalúos solicitados por Berdimar S.A., antes y después del realizado para la compra por parte del Instituto. Se aprecian dos (2) aspectos:

- El primero (sin tener en cuenta los precios de los predios) que en el avalúo realizado por la Inmobiliaria Bancol S.A., a solicitud de Berdimar S.A., para un crédito hipotecario en febrero 14 de 1997, se aprecia la existencia de varios tipos de acabados a precios que oscilaban entre \$200.000 y \$350.000 pesos. En la ficha de avalúo de la Unión temporal el cual sirvió para la compra por parte del Instituto existe un único valor de construcción de \$320.000 (cabe señalar que las áreas de construcción en ambos avalúos varían ostensiblemente).

- Para el predio 11006 se realizó un tercer (3) avalúo en marzo de 2001 por la Cámara de Propiedad Raíz, para fijar el canon de arrendamiento por parte del instituto, dando como resultado \$17.0 millones mensuales, lo que indicaría que el valor del predio para fijar el canon de arrendamiento fue inferior al elaborado para compra por el IDU en diciembre de 1998.

Los avalúos efectuados por la Unión Temporal ALO-IDU para estos predios (moteles y Editorial Momento) fueron realizados el mismo día. Los precios de los predios adquiridos por enajenación voluntaria, presentaron como valor de metro cuadrado de terreno \$240.000, pero el expropiado (R.T. 11007 El Paracaídas) que posee las mismas características excepto una mayor área respecto a los demás moteles, pero no la suficiente para reducir el precio, fue estimado en \$230.000. A este respecto, la administración estima que la forma de (L) y la mayor área le castigan en su precio de terreno.

No obstante, se observa que el IDU no tiene en cuenta que la forma del terreno debe tener relación directa con el frente (relación frente fondo) del predio a la vía que es de 61.38 metros para el predio 11007 y una relación frente - fondo de 1:3. El de registro topográfico 11006 relación frente fondo de 1:2. Lo cual sería aceptable si no se encontrara una ostensible diferencia en la relación frente - fondo con el predio de registro topográfico 11008, Las Palmeras, que es de 1:6 y presenta un valor igual en metro cuadrado al del 11006 y superior al del 11007, lo que no es consecuente, máxime cuando el área que se adquirió del predio 11008 no tiene frente a la avenida.

De otra parte, si así fuera el predio 11007 que presenta características similares (idénticas) al de registro topográfico 11006 en una extensión similar, lo que haría que tuviera el mismo precio y de ser castigado lo sería en el área de mayor fondo y que se encuentra en el costado occidental del 11006, tal como establece la resolución 762 de 1998, que especifica se deben tener en cuenta precios diferentes para áreas de un mismo predio que presentan condiciones diferentes.

Se pudo constatar que el predio con registro topográfico 11008 esta encerrado entre los muros que eran parte del motel Las Palmeras. Este predio fue adquirido parcialmente y el restante en el cual sigue funcionando el motel tiene acceso por puerta al lote, donde depositan material de reciclaje, como consta en fotografías que se anexan al informe.

#### 4.2.3.9. Hallazgos:

El área a adquirir del predio de la transversal 93 Numero 52-21 por parte del IDU, por motivo de utilidad pública debe ser el área real a adquirir, lo cual se determina mediante levantamiento topográfico y revisión del área de terreno contenida en la escritura pública del predio a adquirir. En caso de diferencia en

las áreas resultantes se deberá solicitar un certificado de cabida y linderos al Departamento Administrativo de Catastro Distrital DACD, ente facultado en la ley 14 de 1983, Decreto 1250 de 1970 y Resolución 2555 de 1988, para establecer la identificación Física, jurídica y económica de los bienes inmuebles que adquieran las entidades públicas en la jurisdicción de Bogotá.

En la revisión de la carpeta del registro topográfico 11006 se encontró que el área de la escritura correspondía a 6.400 metros cuadrados de terreno; en el registro topográfico realizado por el IDU, se estableció en 6.412.60 metros cuadrados, por lo que se solicitó el certificado de cabida y linderos al Departamento Administrativo de Catastro Distrital DACD, que a través del Jefe de la División de Conservación Zona Centro, certificó mediante oficio 21200-4177 de julio de 2000 un área de terreno de 6.661,3 M2, con el objeto de fijar respecto del área certificada el valor a pagar.

Una vez verificada por este equipo de auditoría, la información contenida en el certificado de cabida y linderos expedido por el DACD se observó que el cálculo del área establecida conforme a los linderos citados en el mismo, no corresponde al área certificada, encontrando una diferencia de 464,45 metros cuadrados, lo que implica un error ostensible en la información suministrada generando un mayor valor pagado por parte del IDU. Situación sobre la cual no fue solicitada la rectificación correspondiente ante el Catastro, en los términos del artículo 96 de la Resolución Número 2555 de 1988 por el IDU, lo que significa que la entidad actuó de manera negligente frente a la solicitud de revisión, al contar con los elementos técnicos como registros topográficos y jurídicos como la norma enunciado, para rectificar el error presentado en el certificado expedido, si se tiene en cuenta que el área certificada es aproximada y no sana los vicios de una titulación (Artículo 18, Resolución 2555 de 1988.)

Teniendo en cuenta el error anteriormente anotado y con el fin de constatar el área real del inmueble adquirido por el IDU, se procedió a efectuar levantamiento topográfico con la participación de funcionarios idóneos de la entidad, obteniendo como resultado un área de 6.191.68 metros cuadrados, área que difiere en 5,17 metros cuadrados respecto del área calculada con los linderos contenidos en el certificado de cabida y linderos.

El avalúo de negociación presentó un valor de metro cuadrado de terreno de \$240.000, encuentra este equipo de auditoría que el Instituto de Desarrollo Urbano pagó un mayor valor de \$ 111.468.000 que corresponde a un área de 464.45 metros cuadrados.

Respuesta de la entidad:

Argumenta el IDU, entre otros:

"...que tanto el propietario, como el Instituto solicitaron en varias oportunidades pronunciamientos del Catastro para que certificara el área del predio lo cual hizo en las dos últimas oportunidades certificando un área de 6.661.30 m2."

"...que la competencia para determinar la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles se encuentra radicada en el Departamento Administrativo de Catastro Distrital de acuerdo con lo establecido en Decreto 1250 de 1970, la ley 14 de 1983 y la resolución 2555 de 1988 expedida por el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI..."

Como se observa, los argumentos expuestos por la entidad, no son de recibo toda vez, que lo solicitado por el IDU al DACD no fue la rectificación por error en la información catastral suministrada, sino que se limitó a reiterar la solicitud de revisión de la certificación del área expedida, no obstante contar con los elementos técnicos y jurídicos para enmendar el error presentado.

Lo anterior se corrobora, si se tiene en cuenta lo manifestado en el certificado en el cual se toma un área aproximada de un plano escala 1:1500, lo que significa que por cada centímetro en el plano se representan 15 metros en la realidad, por lo que un error de un milímetro en la toma de la medida puede representar 1,50 metros en la realidad.

De otra parte el registro topográfico es un levantamiento topográfico efectuado en campo con instrumentos de precisión. En la visita a terreno se pudo apreciar la facilidad que existía de medir los linderos del predio, puesto que el colindante de tres de los vértices del predio de R.T 11006 (que es de forma geométrica regular), estaba demolido(El Paracaídas).

Se solicitó de inmediato apoyo del Instituto expresamente al Director Técnico de Predios el cual puso a disposición de inmediato dos (2) personas topógrafas de profesión, junto con una estación de trabajo, un prisma y vehículo. El viernes 14 de marzo de 2003 se levantó plano de levantamiento del predio.

De otra parte el registro topográfico o R.T., es un levantamiento realizado por el IDU, con poligonal cerrada y georreferenciada, lo cual le da mayor certeza que el procedimiento efectuado por catastro. De ahí que el IDU no debió solicitar se expidiera nuevamente el dato de cabida y linderos sino que se corrigiera el dato de la entidad catastral, máxime que con dicha área iba a comprar el predio en mención.

Se cuestiona el levantamiento topográfico realizado por los funcionarios de IDU-CONTRALORIA por no ser una poligonal cerrada, georreferenciada y ser otras las condiciones presentadas en terreno en la actualidad respecto a las existentes en el momento del levantamiento o registro topográfico. No se acepta la respuesta toda vez que el hecho de que no se cierre la poligonal en el levantamiento topográfico, no significa “perse” que este mal en su forma, por lo que el área así calculada este mal. Es así que como medida de verificación se superpuso el levantamiento sobre el plano correspondiente al registro topográfico 11006 (de lo cual reposa copia en el área de predios) debidamente georreferenciado y se encontró plenamente ajustado en forma el levantamiento realizado el 14 de septiembre de 2003 entre la Contraloría y el IDU.

El juicioso levantamiento del cual reposan fotografías en el presente informe y que fue elaborado por un profesional de la topografía del Instituto de Desarrollo Urbano, la coincidental demolición del predio contiguo en tres (3) de los linderos del predio como se afirma posteriormente en la misma respuesta por parte del Instituto, lo cual no contraria que el hecho de la existencia de muros divisorios y obstáculos no permitan una adecuada obtención del área a medir, puesto que la topografía es una técnica precisa cuyos márgenes de error son previsibles, universalmente aceptables y sujetos a distribución mediante técnicas matemáticas, fundamentada en el manejo de ángulos y distancias, lo cual da su razón de ser para evadir objetos sobre la corteza terrestre.

Por ultimo se cuestiona que se realizó sobre coordenadas no reales (arbitrarias). Al respecto vale precisar que las coordenadas reales se requieren para georreferenciar un predio (situarlo espacialmente) pero para calcular el área que es el motivo de nuestro hallazgo con la precisa identificación y medición de los puntos aunado a los ángulos obtenidos en terreno, se logra el cometido con elevada precisión, la cual bajo un trabajo técnico no presentaría de ninguna manera una distorsión de 469 metros en el área del terreno en cuestión.

#### 4.2.4. Procesos Judiciales.

##### 4.2.4.1 Contrato No.187 de 1998.

El Instituto de Desarrollo Urbano - IDU suscribió contrato de consultoría con el consorcio Consultplan S.A. Consultores Inmobiliarios & Cia Ltda. Con el objeto de ejercer la Gerencia Inmobiliaria, para la adquisición de predios o gestión de tierras de la Avenida Longitudinal de Occidente con un plazo inicial de seis meses.

En la cláusula cuarta del contrato, se fijó como valor del mismo la suma de trescientos cincuenta millones de pesos, así mismo, en la cláusula quinta se estableció como forma de pago un anticipo del 30% y el 70% en pagos

mensuales, multiplicado por el número de predios para los cuales se haya hecho entrega de acuerdo con la adquisición de derechos reales.

En la cláusula décima garantías, se pactó en el literal b) Buen manejo del pago anticipado, que su cuantía será equivalente a la totalidad de la suma entregada por este concepto y cubrirá la vigencia del contrato y seis meses más. L contratista presentó póliza única de seguro de cumplimiento en favor de entidades estatales expedida por mundial de seguros N-A0016734, aprobada por el IDU 17 de noviembre de 1998.

El 18 de mayo de 1999, se amplía el plazo del contrato en 8 meses, para lo cual se constituye certificado de modificación de la garantía N-A0016734, aprobada el 11 de junio de 1999.

No obstante la prórroga otorgada, el contratista incumple la ejecución del contrato al no cumplir las metas mensuales de conformidad con las obligaciones contractuales, de hacer entrega al IDU de un número de 50 predios mensuales, haciendo entrega en 9 meses solo de 45 predios 15% del número de predios entregados (295). Como consecuencia la entidad mediante resolución número 1341 de noviembre de 1999 impone sanción de multa por un monto de \$33.3 millones.

Con escrito radicado 8422 del IDU, el consorcio interpuso recurso de reposición contar la resolución que impuso la multa, argumentando fallas estructurales del procedimiento que hacían imposible la ejecución del contrato entre otras. La entidad con resolución número 0090 del 25 de enero de 2000 rechaza el recurso al interponerlo por fuera del plazo legal y sin la debida presentación personal.

El 17 de marzo de 2000, se suscribe por el IDU acta de recibo final y liquidación, en la que se establece un saldo a favor del IDU de \$106.7 millones por concepto de saldo anticipado de \$73.4 millones y valor de la multa impuesta de \$33.3 millones.

Con escrito radicado IDU No. 026705 del 28 de marzo de 2003, se solicita al IDU, se informe si por parte de la entidad, se adelantaron las acciones legales pertinentes para hacer efectiva la póliza única de cumplimiento y si se efectuó el cobro coactivo de la sanción. Al respecto, el Instituto informa, que estudiados y analizados los documentos que reposan en la capeta, no existe constancia del inicio de acciones judiciales tendientes al cobro por la vía ejecutiva de la multa impuesta, así como no se evidencia que se hubiera hecho efectiva la Garantía Única de Cumplimiento.

Como resultado de lo anterior, se observa para la entidad un posible detrimento al patrimonio Distrital, estimado en la suma de \$106.7 millones, equivalente a

los valores desembolsados por concepto de anticipo y el valor de la multa impuesta al contratista por su incumplimiento en las obligaciones contractuales. Igualmente, se observa, que por parte de los funcionarios se ha incurrido en faltas de carácter disciplinario, al no hacer efectivo el cobro de estos valores. Así mismo, se podría estar al frente de una conducta de tipo penal, al existir apropiación de recursos del Distrito por parte del contratista.

Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de agosto 15 de 2000, que a la letra dice:

" Daño patrimonial del Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programas o proyectos de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público"

Ley 734 de 2002 del 5 de febrero Código Único Disciplinario en sus artículos 34 numerales 1, 21, 24, 29,30, y 35 numerales 1, 7, 13. Así como el artículo 397 de la Ley 599 de 2000 de julio 24, Código Penal.

#### 4.2.4.2 Contratos de Arrendamiento.

El Instituto de Desarrollo Urbano -IDU, suscribió promesa de compraventa No. 034 con la firma Berdimar Ltda el 18 de junio de 1999, con el objeto de adquirir el derecho de dominio y la posesión material del inmueble ubicado en la transversal 93 N. 51-21 del Distrito Capital matrícula inmobiliaria 50C -17660 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Centro (Motel Coconito), con un área según RT 11006 de 6400 metros cuadrados, por un valor de \$3.086.6 millones.

En la cláusula novena de la promesa de compraventa se establece que el promitente vendedor entregará al IDU mediante acta, el bien objeto del contrato, el 15 de septiembre de 1999 y que una vez vencido el plazo descrito el vendedor tendrá la tenencia del bien en calidad de arrendatario, para lo cual se suscribirá el contrato de arrendamiento respectivo, el cual hace parte integral de la promesa de compraventa, condicionando la misma al arrendamiento. En

el párrafo del mismo artículo se establece que el vendedor se compromete a constituir en favor del Instituto a partir de la fecha de legalización garantía única, para respaldar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones contraídas en la promesa y extensiva al contrato de arrendamiento con vigencia hasta el 28 de febrero de 2000.

En la misma fecha, el IDU suscribe OTROSI No. 1 a la promesa de compraventa No. 034 del 18 de junio de 1999 y modifica la cláusula primera objeto del contrato de conformidad con el certificado de cabida y linderos expedido por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, en el que se fija un área de 6.661.3 metros cuadrados, modificando la cláusula sexta del contrato, en cuanto al valor, ascendiendo a la suma de \$3.149.4 millones.

El IDU suscribe contrato No. 003 de Promesa de Arrendamiento, con la firma Berdimar Ltda., el día 20 de agosto de 1999, para el uso y goce del inmueble ubicado en la transversal 93No. 51-21 (52-91), para la explotación de actividades relacionadas con la hotelería, el cual comenzó a regir a partir del 15 de septiembre de 1999. El canon mensual se fijó en la suma de \$15.4 millones, con un plazo inicial de tres (3) meses, prorrogable hasta el 30 de junio de 2000. En la cláusula décima se pactó que el arrendatario se comprometía a constituir en favor del IDU, garantía única con el objeto de respaldar todas y cada una de las obligaciones del contrato, cumplimiento por el 30% del valor del contrato, durante su plazo y 6 meses más, comprometiéndose a constituir los correspondientes certificados de modificación para el caso en que existiera cambio en el plazo y valor del contrato. Así mismo en la cláusula décima primera se establece que en caso de incumplimiento del arrendatario de las obligaciones contractuales, este se hará acreedor a una multa equivalente hasta el 2% del valor del contrato, sin que exceda del 30% del mismo.

El 16 de diciembre de 1999, se prorroga el contrato por 6 meses más. Igualmente el 14 de abril de 2000 se prorroga el contrato por 10 meses, los cuales comenzaron a contarse a partir del 1 de abril de 2000, se establece en la cláusula tercera, el ajuste del canon mensual al cumplirse el 15 de septiembre de 2000 el primer año de arrendamiento, de acuerdo con el incremento del costo de vida certificado por el DANE. Incremento que de conformidad con oficio STVA 2400-1'068 de septiembre 11 de 2000 del IDU, se reajustó en el 9.23%. Así mismo el 31 de enero de 2001 se prorroga el contrato por 2 meses que empezaron a contarse a partir del 1 de febrero de 2001. Con oficio DTDP-8000-1638 la Dirección Técnica de Predios, solicita iniciar el proceso de restitución del predio en mención. Al respecto se observó oficio de julio 31 de 2001 en el que se informa que el arrendatario se negó a restituir el inmueble argumentando que se encontraba en trámite una solicitud de renovación del contrato de arrendamiento.

De lo anteriormente expuesto, se observa que el IDU entregó el inmueble en cuestión, en calidad de arrendamiento de manera irregular a la firma Berdimar Ltda, al tratarse de bienes de uso público, por lo tanto, no era legal arrendarlo y prorrogarlo transitoriamente tal y como se presentó. Los inmuebles adquiridos por el IDU para la ejecución de obras, en cumplimiento de los fines Estatales, son bienes de uso público, y no son objeto de negociación contractual, toda vez que como lo manifestó el Consejo de Estado no es posible conferir el uso y goce exclusivo de un bien de uso público. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 674 de Código Civil, artículo 58 de la Ley 388 de 1997, normas que permiten dilucidar la calidad de bien de uso público a los bienes adquiridos por el Estado para satisfacer una necesidad pública o de uso público.

Es de observar, que esta misma situación se presenta en los inmuebles entregados en arrendamiento por el IDU, tal como el identificado con el RT 11004 Editorial Momento S.A. Igualmente se observa, que los inmuebles se encuentran en proceso de restitución, al no ser entregados voluntariamente por los arrendatarios, riesgo que asumió la entidad al entregarlos en estas condiciones y la renuencia en la devolución.

#### 4 .2.5. Plan de Desarrollo.

El proyecto fue inscrito en el Plan de Desarrollo FORMAR CIUDAD (1995-1998), con Código del Proyecto 5004 bajo la Prioridad Productividad Urbana, y el Programa: Ampliación Red Vial Urbana, El proyecto se encuentra registrado en el Banco de Proyectos del Departamento de Planeación Distrital con fecha 14 de marzo de 2000.

En la descripción inicial del proyecto se plantea construir la avenida longitudinal de occidente, tendrá una longitud de aproximada de 47 Km y constará de separadores de 5 mts, dos calzadas de 10.5 mts, bermas laterales de 2mts y zonas laterales de 15 mts., tendrá las siguientes intersecciones: Autopista Norte, Av. San José, Av. Medellín, Av. El Dorado, Av. Centenario, Av. Américas, Av. Sur, además se construirán puentes sobre los ríos Bogotá, Fucha, Juan Amarillo, y sobre los humedales Capellanía, Conejera y Juan Amarillo, la velocidad de diseño será de 100 Km/hora.

La primer formulación se realiza con la Ficha de Estadística Básica de fecha DICIEMBRE 07 DE 1998, en el Plan de Desarrollo POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS (1998-2001) con Código del Proyecto 5004, Proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, Prioridad Movilidad y Programa Adecuación de la Infraestructura Vial.

Se formularon los siguientes objetivos:

General:

- Contribuir al reordenamiento y control de los asentamientos en el área de influencia de la sabana, como operación urbana y regional estratégica para articular la red vial nacional y de la ciudad.
- Aliviar el problema de congestionamiento de las vías, especialmente al occidente, para agilizar el tráfico local, interdepartamental y nacional que ingresa y sale del Distrito Capital.

ESPECIFICOS:

- Disminuir los tiempos de viajes locales e interdepartamentales al ofrecer velocidades mayores de 60 km/h (velocidad de diseño de 100 km/h).
- Contribuir al desarrollo socioeconómico de la ciudad ingresando bienes y servicios de otras regiones del país.
- Mejorar las condiciones del transporte Público masivo.
- Poder absorber la necesidad de un volumen de tráfico de 80.000 pc/día a 200.000 pcu/día para el año 2020.
- Servir como vía de paso al borde occidental de Santa Fe de Bogotá.

METAS (Cuantificación de los logros a alcanzar hasta el 31 de diciembre de 2001)

Tabla No 9

PROCESO	CANTIDAD	UNI. MEDIDA	DESCRIPCION	AÑO
Licitación	1	Unidad	De construcción por concesión	1998
Adquirir	1.050.000	M2	De predios para el corredor Av. Long.	1998
Adquirir	2.450.000	M2	De predios para el corredor Av. Long.	1999
Construir	282.000	Metros carril	De la Av. Longitudinal.	1999

Fuente IDU

FLUJO FINANCIERO DEL PROYECTO (Cifras en pesos corrientes)

Tabla No 10

(Millones \$)

FUENTES DE FINANCIACION	1998	1999	2000	2001
TRANSFERENCIAS ADM. CENTRAL	3.190.97		149.004.00	59.600.00
RECURSOS ADMINISTRADOS	116.865.00	14.332.98		
ETB		73.128.854		
EEB		32.447.80		
TOTAL	120.055.97	119.909.63	149.004.00	59.600.00

Fuente IDU



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Para la financiación del proyecto se tuvieron en cuenta entre otros los recursos por de la venta de la Empresa de Teléfonos de Bogotá.

COSTOS DEL PROYECTO  
Tabla No 11

(Millones \$)

COMPONENTES	1998	1999	2000	2001
ESTUDIOS Y DISEÑOS	3.190.97			
PREDIOS	116.865.00	119.909.63	149.004.00	59.600.00
<b>TOTAL</b>	<b>120.055.97</b>	<b>119.909.63</b>	<b>149.004.00</b>	<b>59.600.00</b>

Fuente IDU

El proyecto es reformulado el 31 de diciembre de 1999, para ser armonizado con el Plan de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos. El proyecto continua con la misma identificación, clasificación, justificación, descripción y objetivos.

Se realizan las siguientes modificaciones:

METAS (Cuantificación de los logros a alcanzar hasta 31 de diciembre de 2001)  
Tabla No 12

PROCES.	CANTIDAD	UNI. MEDIDA	DESCRIPCION	AÑO
Licitar	1	Unidad	De construcción por concesión	1998
Adquirir	1.050.000	M2	De Predios para el corredor de Av. Longitudinal	1998
Adquirir	147	Hectáreas	De Predios para el corredor de Av. Longitudinal	1999
Adquirir	113	Hectáreas	De predios para el corredor de la Av. Longitudinal	2000

FuenteIDU

FLUJO FINANCIERO DEL PROYECTO (Cifras en pesos corrientes)  
Tabla No 13

(Millones \$)

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1998	1999	2000	2001
TRANSFERENCIAS ORDINARIAS	1.6000.00		71.354.60	68.540.00
RECURSOS DE CAPITAL	116.865.00	23.746.88		
FONDO NACIONAL DE REGALIAS	1.590.97	9.901.93		
ETB				
EEB		7.514.98		
<b>TOTAL</b>	<b>120.055.97</b>	<b>41.163.79</b>	<b>71.354.60</b>	<b>68.540.00</b>

Fuente IDU

### COSTOS DEL PROYECTO

Tabla No 14

(Millones \$)

COMPONENTES	1998	1999	2000	2001
ESTUDIOS Y DISEÑOS	3.241.51	557.546.35		
PREDIOS	116.814.47	40.606.24	71.354.60	68.540.00
<b>TOTAL</b>	<b>120.055.97</b>	<b>41.163.79</b>	<b>71.354.60</b>	<b>68.540.00</b>

Fuente IDU

Para esta vigencia 1999 se disminuyen los recursos en un 34.3%, y del 47%, para el año 2000. Se continua contando con los recursos de la venta de la Empresa de Energía de Bogotá.

### REFORMULACION DEL PROYECTO 5004

El proyecto nuevamente se reformula el 31 de diciembre de 2000, continua con la misma identificación, clasificación, justificación, descripción y objetivos, planteados inicialmente. Se modifican las metas:

METAS (Cuantificados los logros a alcanzar hasta 31 de diciembre de 2001)

Tabla No 15

PROCESO	CANTIDAD	UNI. MEDIDA	DESCRIPCION	AÑO
Licitat	1	Unidad	De construcción por Concesión	1998
Adquirir	1.050.000	M2	De predios para el corredor de la Av. Longitudinal	1998
Adquirir	147	Hectáreas	De predios para el corredor de la Av. Longitudinal	1999
Adquirir	5	Hectáreas	De predios para el corredor de la Av. Longitudinal	2000
Adquirir	10	Hectáreas	De predios para el corredor de la Av. Longitudinal	2001

Fuente IDU

FLUJO FINANCIERO DEL PROYECTO (Cifras en pesos corrientes)

Tabla No 16

(Millones \$)

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1998	1999	2000	2001
Trasferencia Ordinarias	1.600.00		4.901.48	
Recursos de Capital	116.867.00	2.746.88		1.028.87
Fondo Nacional de Regalías	1.590.97	9.901.93	4.559.18	5.000.00
Otros Distrito			3.000.00	
EBB		7.514.97		
<b>TOTAL</b>	<b>120.055.97</b>	<b>41.163.79</b>	<b>12.460.80</b>	<b>6.028.87</b>

Fuente IDU



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

COSTOS DEL PROYECTO  
Tabla No 17

(Millones \$)

COMPONENTES	1998	1999	2000	2001
Estudios y Diseños	3.241.51	557.546.355		6.028.86
Predios	11.814.47	40.606.240.251	12.460.80	
<b>TOTAL</b>	<b>120.055.97</b>	<b>41.163.79</b>	<b>12.460.80</b>	<b>6.028.86</b>

Fuente IDU

Con la reformulación se reducen los recursos en 17.4% para el año 2000 y de 8.7% para el 2001.

Con el Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir del Mismo Lado, el proyecto es Reformulado. Se registra en el Banco Distrital de Proyectos el 3 de octubre de 2001, con el código N° 7260 y se denomina construcción de vías regionales, y se formula nuevo objetivo general y específico, metas y flujo financiero.

**OBJETIVO GENERAL:**

Solucionar problemas estructurales de la ciudad, dado que en el contexto de la globalización de la economía, se requiere la modernización del aparato productivo y la integración con la región, la cual se puede lograr a través de un sistema vial eficiente que minimice los tiempos de desplazamiento y que ofrezca garantías para los transportadores y para la población tanto residente como flotante que requiere transitar por Bogotá.

**ESPECIFICOS:**

- Ejecutar acciones a mediano plazo que permitan disminuir el embotellamiento de los accesos a la ciudad y mejorar el nivel de servicio para los ciudadanos en general.
- Mejorar la circulación vehicular en las zonas intervenidas.
- Permitir el mejoramiento de la infraestructura vial y elevar la calidad de vida de los habitantes vecinos.
- Mejorar las intersecciones viales arteriales que actualmente no ofrecen un nivel de servicio adecuado.
- Generar un sistema vial que facilite el transporte de comerciantes y habitantes de la ciudad y que además permita una eficiente intercomunicación con los municipios aledaños.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

METAS  
Tabla No 18

META	PROCESO	MAGNITUD	UNIDAD	DESCRIPCION META
1	Adquirir	395	Pedios	Construcción vías regionales (Aven. Longitudinal de Occidente y Autop. Al Llano)
2	Realizar	1	Estudios y diseños	Estructuración técnica, legal y financiera, para la construcción de vías regionales (Autop. Al Llano y salida Autonorte)
3	Construir	1	Km Carril	Vías Regionales
4	Realizar	143	Unidades	de gestión social

Fuente IDU

FLUJO FINANCIERO

Tabla No19

(Millones \$)

EJECUTADO	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	Vlr. Total Proyecto
Valores \$	2001	2002	2003	2004	
196.598.460	6.438.588	1.041.465	13.500.000	33.371.751	250.950.264

Fuente IDU

Cifras en miles de pesos del año 2002  
Horizonte real del proyecto 4 años

Para esta nueva reformulación se generalizan los objetivos dejan de ser específicos para el proyecto Avenida longitudinal de Occidente, y se destinan los recursos para otras vías regionales.

La síntesis integral de la Gestión y Resultados del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente conforme a la información fragmentada entregada por la administración, en relación con su ejecución durante los Planes de Desarrollo durante las vigencias 1995 a 2002, en cuanto a la formulación, ejecución y seguimiento a los Planes de Desarrollo se evidenció que se presentaron deficiencias desde el mismo proceso de planeación, debido a que los procedimientos de recepción y estudio del proyecto para ser incluido en los Planes de Desarrollo no fueron técnicamente implementados, creando falsas expectativas con el flujo financiero y los costos del proyecto.

En la adopción formal y utilización de los Planes de Acción como herramienta técnica de seguimiento y control en cada una de las tres vigencias de los Planes de Desarrollo, no fueron utilizados debidamente para efectuar el seguimiento y control del proyecto por las constantes reformulaciones del mismo.

Así mismo, la obligación legal y técnica de establecer indicadores para el seguimiento y control de la gestión, no estableció los indicadores pertinentes, evidenciándose una falta de seguimiento y control del cumplimiento de las políticas, programas, acciones y metas establecidas en los Planes de Desarrollo.

#### 4.2.5.1. Evaluación Presupuestal

El proyecto Avenida Longitudinal de Occidente tuvo como fuentes de financiamiento el Fondo Nacional de Regalías, Instituto Nacional de Vías INVIAS y recursos del Instituto de Desarrollo Urbano.

**FINANCIAMIENTO AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE**  
Tabla No 19

(Millones \$)

<b>AÑO</b>	<b>CODIGO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>RUBRO INGRESO</b>	<b>MONTO RECIBIDO</b>
1995	99105400210	Avenida Longitudinal de Occidente		0.0
1996	910540215004	Avenida Longitudinal de Occidente	Transferencia Distrital	1,938,08
1997	3310540215004	Avenida Longitudinal de Occidente	Fondo Nacional de Regalías Aporte Ordinario	8,728,10 260,00
1998	3310540215004	Avenida Longitudinal de Occidente	Fondo Nacional Regalías	1,590,97
1998	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	INVIAS Rendimientos Financieros	15,000,00 27,035,25
1999	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	Fondo Nacional de Regalías Transferencias Adm. Local Rendimientos operacioles INVIAS Rendimientos Financieros	6,568,05 4,997,07 23,743,00 19,632,00 10,734,00
2000	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	Apor. Ordin. Adminis.Centr. Fondo Nacional de Regalías INVIAS	6,799,17 1,930,83 19,632,20
2001	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	Fondo Nacional de Regalías Rendi. por operaciones INVIAS	2,348,86 734,92 19,632,20
2001	3311102137260	Construcción de vías regionales		0.0
2002	3311102107260	Construcción de vías regionales	Ingresos corrientes - Otros Fondo Nacional de Regalías INVIAS	654,99 138,465 19,632,15
<b>TOTAL</b>				<b>191,731,00</b>

Fuente: Información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano

Verificada la ejecución presupuestal de los años 1995 a 2002, se pudo evidenciar que:

En el año 1995 se formula la ejecución del proyecto Avenida Longitudinal de occidente, pero no es asignado presupuesto.

Para la vigencia 1996, el presupuesto inicial es de \$21.641.1 millones, el cual es reducido a un definitivo de \$5.641.1 millones, de los cuales se ejecutó, solo el 34%, o sea \$1.938.0 millones, así mismo solo hubo una ejecución real en giros de \$484.6 millones que corresponden al 25.0% de lo ejecutado, quedando reservado \$1.453.5 millones, que equivale al 75% del total de los recursos ejecutados, dejándose se ejecutar un presupuesto de \$3.703.

En el año 1997, pese a que se logró incrementar el presupuesto inicial de \$12.726.0 millones, a un presupuesto definitivo de \$17.606.0 millones, y que la ejecución efectiva en giros alcanzó \$8.550.8 millones equivalentes al 82% de lo ejecutado, solo se ejecutó en la vigencia \$10.312.2 millones, que corresponde 58.6%, no siendo ejecutados \$7.293.8 millones

Para este año el presupuesto y ejecución de gastos e inversión a diciembre de 1997, suministrada por la administración, refleja una ejecución total para el Proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, el cual se encuentra dentro de la prioridad de Productividad Urbana, identificado con el Código 5004, por valor de \$10.312.19 millones, que corresponde al 58.6% del presupuesto asignado. Verificada la ejecución de los compromisos durante esta vigencia, se encontró que se comprometieron recursos para cinco (5) compromisos por \$10.572.1 millones, valor que no concuerda con el registrado en el presupuesto y ejecución de gastos e inversión a diciembre de 1997. Por lo anterior la información suministrada por la administración no presenta confiabilidad.

Para 1998, hay armonización de los Planes de Desarrollo Formar Ciudad y por la Bogotá que Queremos, asignándose un presupuesto definitivo para esta vigencia de \$120.056.0 millones, de los cuales se ejecutaron el 93.6% correspondientes a \$112.415.0 millones, siendo la ejecución real efectiva, la cual relaciona los giros con el total presupuestal asignado, alcanzó \$60.184.0 millones, ósea el 50.1%. Dejándose de ejecutar \$7.641,0 millones para este periodo.

En 1999, se sobrestimo la asignación presupuestal inicial de \$137.896.8 millones, siendo reducidos a \$41.164.0 millones, girando tan solo \$12.742.0 millones equivalentes al 9.2% del presupuesto asignado, quedando pendiente por entregar \$22.566.5 millones; así mismo se ejecutaron \$35.308.1 millones, el 85.8% del presupuesto asignado; quedando por ejecutar \$5.855.9 millones.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Para el año 2000, al igual que en los años anteriores se sobrestima con la asignación del presupuesto inicial, de \$71.354.6 millones, a \$12.460.8 millones, se realizaron giros por valor de \$1.660.7 millones que corresponde al 13%, del presupuesto asignado, quedando reservados \$8.730.0 millones, para una ejecución de \$8.730.0 millones, el 70% del presupuesto asignado. Se dejó de ejecutar \$3.730.8 millones

En el año 2001 se realiza armonización de los planes de desarrollo Por la Bogotá que Queremos y Bogotá Todos para Vivir Todos del Mismo Lado, en este año, se refleja una ineficaz disposición de los recursos asignados de \$6.028.9 millones asignados, se giro \$473.1 millones sobre lo asignado, ósea el 7.8% del presupuesto asignado, y permanece reservado \$2.610.5 el 43.2% del presupuesto asignado. Para esta vigencia se dejó de ejecutar \$2.945.0 millones.

En 2002, persiste la sobrestimación en la asignación con un presupuesto inicial de \$9.980 millones, reducido a un presupuesto de \$3.403.0 millones, siendo ejecutado el 22.5% del presupuesto asignado, que corresponde a \$766.0 millones. Para esta vigencia no se ejecutaron \$2.637 millones.

EJECUCION PRESUPUESTAL AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE

Tabla No 20  
(1996 - 2002)

(Millones \$)

AÑO	CODIGO	NOMBRE	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PRESUPUESTO EJECUTADO	% EJEC.
1995	99105400210	Avenida Longitudinal de Occidente		0.0	0.0
1996	910540215004	Avenida Longitudinal de Occidente	5,641,10	1,938,08	34.0
1997	3310540215004	Avenida Longitudinal de Occidente	17,606,00	10,312,20	58.6
1998	3310540215004	Avenida Longitudinal de Occidente	351,25	351,24	100.0
1998	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	119,704,73	112,063,82	93.6
1999	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	41,163,79	35,308,10	85.8
2000	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	12,460,80	8,730,015	70.0



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

2001	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	67,22	67,22	100.0
2001	3311102137260	Construcción de vías regionales	5,961,65	3,016,56	50.6
2002	3311102107260	Construcción de vías regionales	3,403,00	766,09	22.5
<b>TOTAL</b>			<b>206,359,60</b>	<b>172,553,33</b>	<b>83.6</b>

Fuente: Información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano

En materia presupuestal, el Instituto de Desarrollo Urbano ejecuta para el proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, durante las vigencias de 1996 a 2002 un total de \$172.553,3 millones ejecución que representa el 83.6% de los \$206.359.6 millones asignados.

**COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR EL PROYECTO AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE**

Tabla No 21

(Millones de pesos \$)

ANO	COMPROMISO	TOTAL	VALOR
1996	P.S	1	1,938,088,200
1997	C.V	4	10,231,663,972
	O.S	2	340,534,578
<b>TOTAL 1997</b>		<b>6</b>	<b>10,572,198,550</b>
1998	C.V	72	108,707,724,727
	P.S	2	370,000,000
	O.P.S	20	318,649,683
	CON.	6	3,018,690,462
<b>TOTAL 1998</b>		<b>100</b>	<b>112,415,064,872</b>
1999	C.V	107	31,724,932,141
	P.S	34	238,817,120
	CON.	14	3,139,358,952
	ADICIONES	1	55,000,000
	CONVENIO	1	150,000,000
<b>TOTAL 1999</b>		<b>157</b>	<b>35,308,108,213</b>
2000	C.V	40	7,204,821,710
	O.S	29	211,847,980
	SENTENCIAS JUDICIALES	7	163,091,665
	ADICIONES	11	625,946,280
	RES. RECON.	4	344,307,024
	INTERVE.	2	180,000,000
<b>TOTAL 2000</b>		<b>93</b>	<b>8,730,014,659</b>
2001	C.V	24	2,388,224,600
	P.S	12	173,967,345
	SENT. JUDIC.	14	468,279,065
	RECONOCIM.	1	1,218,000
	RESOL.RECON	2	49,120,103
	EXPROPIAC.	1	2,970,000
<b>TOTAL 2001</b>		<b>54</b>	<b>3,083,779,113</b>
2002	C.V	4	7,694,250
	O.S	4	27,805,867



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

	SENT. JUDICI.	7	186,355,389
	ADICIONES	1	35,750,000
	RESOL.RECO.	41	145,199,057
	EXPROPIACI.	1	363,278,970
<b>TOTAL 2002</b>		<b>58</b>	<b>766,083,533</b>
<b>TOTAL VIGENCIA DEL PROYECTO</b>		<b>469</b>	<b>172,813,337,140.00</b>

Fuente: Información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano.

**ASIGNACION DEFINITIVA DEL PRESUPUESTO PROYECTO AVENIDA  
LONGITUDINAL DE OCCIDENTE (1996 - 2002)**  
Tabla No 22

(Millones \$)

<b>AÑO</b>	<b>CODIGO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>INICIAL</b>	<b>MODIFICACIONES</b>	<b>PRESUPUESTO DEFINITIVO</b>
1995	99105400210	Avenida Longitudinal de Occidente	0.0	0.0	0.0
1996	910540215004	Avenida Longitudinal de Occidente	21,641,10	-16,000,00	5,641,10
1997	3310540215004	Avenida Longitudinal de Occidente	12,726,00	4,880,00	17,606,00
1998	3310540215004	Avenida Longitudinal de Occidente	118,455,97	-118,104,73	351,25
1998	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	0.0	119,704,73	119,704,74
1999	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	137,896,07	-96,732,30	41,163,79
2000	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	71.354.60	-58,893,80	12,460,80
2001	3311004175004	Avenida Longitudinal de Occidente	6,028,86	-5,961,66	67,211
2001	3311102137260	Construcción de vías regionales	0.0	5,961,66	5,961,66
2002	3311102107260	Construcción de vías regionales	9,979,87	-6,576,87	3,403,00
<b>TOTAL</b>			<b>306,72,00</b>	<b>-171,722,96</b>	<b>206,359,53</b>

Fuente: Información suministra por el Instituto de Desarrollo Urbano.

Respecto al periodo de estudio del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente (1996 - 2002), la entidad presento una ejecución presupuestal acumulada a diciembre de 2002 de \$172.553.3 millones, que equivale al 83.0%, del monto



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

asignado para las vigencias, el cual ascendió a \$206.359.5 millones, los giros ascendieron a \$84.427.0 millones, que equivale al 40.9% del total asignado y el 48.9% de lo ejecutado, factor que refleja el nivel real de ejecución, los compromisos alcanzaron un total de \$88.126.3 millones, que representan un 42.7% del total asignado para la vigencia del proyecto, y el 51.0% de lo ejecutado.

Por lo anterior se concluye que el comportamiento de la gestión presupuestal de la entidad con respecto al proyecto Avenida Longitudinal de Occidente fue ineficiente e ineficaz.

EJECUCION REAL DEL PRESUPUESTO PROYECTO AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE (1996 - 2002)

Tabla No 23

(Millones \$)

AÑO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	GIROS	COMPROMISOS Y RESERVAS	PRESUPUESTO EJECUTADO	% EJEC
1995	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1996	5,641,100	484,52	1,453,56	1,938,08	34.0
1997	17,606,00	8,550,86	1,761,35	10,312,20	58.6
1998	351,25	276,31	74,94	351,25	100.0
1998	119,704,73	59,907,29	52,156,52	112,063,82	93.6
1999	41,163,79	12,741,56	22,566,54	35,308,10	85.8
2000	12,460,80	1,660,70	7,069,32	8,730,02	70.0
2001	67,22	50,73	16,49	67,22	100.0
2001	5,961,65	422,41	2,594,15	3,016,56	50.6
2002	3,403,00	332,61	433,46	766,09	22.5
<b>TOTAL</b>	<b>206,359,53</b>	<b>84,427,01</b>	<b>88,126,33</b>	<b>172,553,33</b>	<b>83.6</b>

Fuente: Información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano

De otra parte se observa la carencia de gestión durante el período objeto de análisis, se verificó que a diciembre 31 de 2002, existen los siguientes compromisos, sin cancelar:

Tabla No 24

TOTAL COMPROMISOS	AÑOS
10	1998
24	1999
54	2000
1	2001
<b>TOTAL 89</b>	

Fuente: Información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano

Los anteriores compromisos tienen un valor de \$3.829.3 millones.

#### 4.2.6. Balance Social

El problema social que se atiende con el proyecto esta enmarcado en la movilidad. Beneficios sociales generados por el proyecto no se pueden establecer en la medida que no se ha ejecutado obra publica alguna, no obstante haberse invertido \$172.553.3 millones en un periodo de 7 años. En desarrollo del objetivo de la gestión en el proceso de adquisición de predios para la ALO, se ha encontrado:

La compra de predios se hizo de manera arbitraria e indiscriminada, no se dio priorización alguna. Se buscó comprometer los recursos asignados por Invias, sin importar las afectaciones y consecuencias que la compra indiscriminada pudiera traer y que a la postre ha generado, como es el caso de los propietarios del barrio Puerta de Teja, donde se encuentran sus vecinos muy afectados por la inseguridad que les produce la compra de predios de manera puntual. Así lo hicieron saber en la visita que se realizó el 26 de febrero donde en entrevista con miembros de la comunidad y de la Junta de Acción comunal expresaron su disgusto por falsas promesas verbales de compra de sus predios, incumplidas por parte del Instituto, justificadas por la falta de recursos. Don Germán Moya presidente de la junta (en receso por enfermedad) señala: " no tienen plata para comprar nuestros predios que valen muy poco pero para comprar los moteles que valen una millonada si tuvieron". Además señala: "tengo conocimiento de avalúos vencidos por \$450.000.000" que tiene que pagar el IDU".

De otros compromisos como el cerramiento de los lotes y demolición de las construcciones en ellos existentes, se pudo apreciar su cumplimiento, no obstante la comunidad no impide que se tumben las cercas, muchas de las cuales ya están sobre el piso. En ese mismo sentido se pudo establecer que la compra puntual de predios hace que la zona se convierta en un sitio atractivo para la delincuencia del sector, que es significativa. Se encuentran algunas viviendas que no han sido ofertadas en sitios que, al ser demolidos los predios colindantes, presentan un panorama de riesgo para sus moradores.

Otro aspecto importante es que con la no disponibilidad de los recursos y el manejo inadecuado de los mismos cuando se han tenido, se han interrumpido los pagos a los propietarios con lo cual se ha generado un conflicto social como se aprecia en Puerta de Teja y El Bogotano.

#### 4.2.7. Fiducia.

Convenio de Colaboración entre el IDU e INVIAS, cuyo objeto consistió en redefinir las responsabilidades y compromisos para asegurar el desarrollo del proyecto Avenida Longitudinal d Occidente, las cuales tienen unas responsabilidades cada una de las partes.

Definición del Proyecto: Consiste en un sistema integrado por las siguientes vías:

- La avenida perimetral del Norte definida según Acuerdo No 6/90, que se inicia para efectos de este convenio a la altura de la Autopista Norte en inmediaciones del Bogotá Club Deportivo Torca hasta las cercanías de la Localidad de Campo Alegre (salida a Cota).
- La avenida Cundinamarca la cual se inicia en cercanías de la Localidad de Campo Alegre hasta la confluencia de los ríos Tunjuelito y Bogotá, en dirección sur paralela al río Bogotá y definida según Acuerdo 2/80 y 6/90 del Concejo Distrital.
- El tramo desde la confluencia de los ríos Bogotá y Tunjuelito hasta la intersección de la Autopista sur en Chusacá.

Obligaciones del INVIAS:

Aplicar los recursos de la vigencia de 1996 y los necesarios de la vigencia 1997 en la construcción del tramo Chusacá - Canoas, la adquisición de los predios en ese mismo tramo con longitud de aproximadamente (15 Km.) y

- 70 mts de ancho, la contratación de estudios de la fase III
- Transferir al IDU los recursos que en las respectivas leyes de presupuesto aparezcan con cargo al proyecto Análisis, diseño y construcción de la Avenida Cundinamarca Vía perimetral de la Sabana de Santa Fe de Bogotá, por un período comprendido entre los años de 1998 y 2002 por un valor de \$83.164 millones a precios de 1994 así:

	(\$constantes de 1994)	(\$precios corrientes)
1998	\$ 7.606.938.936	\$15.000.000.000
1999	\$20.598.265.261	\$45.897.646.632
2000	\$20.598.265.261	\$50.946.387.762
2001	\$18.598.263.261	\$50.139.694.757
2002	\$15.762.265.261	\$46.318.488.417
<b>TOTAL</b>	<b>\$83.164.000.000</b>	<b>\$208.302.217.568</b>

El IDU utilizará el valor de las siguientes vigencias futuras para financiar la compra de predios para el proyecto en jurisdicción del Distrito Capital. Los desembolsos se realizarán en la medida en que se ejecuten los recursos.

- Transferir al IDU los recursos del proyecto Análisis diseño y construcción de la Avenida Cundinamarca vía perimetral de la Sabana de Santa Fe de Bogotá de acuerdo con la autorización de las vigencias futuras aprobadas.
- Solicitar oportunamente a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación los recursos del Plan Anual de Caja dl INVIAS a fin de que exista estricto cumplimiento al pago de los mismos en concordancia con el Plan de Inversiones dl IDU.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

- Suministrar al IDU los diseños fase III del tramo intersección Autopista Sur (Chusacá) – Canoas – Cerro Gordo – Río Bogotá (incluido el Puente sobre el río Bogotá) y licitar durante la vigencia de 1997 con cargo a sus recursos y distintos a los asignados al proyecto Análisis diseño y construcción de la Avenida Cundinamarca. Transferir a Bogotá la construcción de una calzada del proyecto correspondiente al sector Canoas- intersección Autopista del Sur (Chusacá) 5 Km.
- Autorizar mediante el presente convenio al IDU para incluir dentro de la Licitación del proyecto a través de la concesión, el tramo intersección Autopista del Sur (Chusacá)- Canoas – Cerro Gordo – Río Bogotá y los empalmes en la autopista Norte.
- Entregar al IDU, una vez adjudicada la concesión el tramo Intersección Autopista del Sur (Chusacá)- Canoas – Cerro Gordo – Río Bogotá para los efectos requeridos en el proyecto objeto de la concesión por un plazo igual al del contrato de la concesión adjudicada y sus prorrogas si a ello hubiere lugar.
- Hacer el nombramiento del Delegado de INVIAS en el Comité Directivo de que trata la Resolución IDU 372 de julio 29 de 1997 en un plazo máximo de siete (7) días a partir de la fecha de suscripción del presente convenio.

Obligaciones del IDU.

- Presentar a INVIAS la correspondiente cuenta de cobro por cada asignación en cada una de las leyes de presupuesto durante las vigencias en que se establezcan recursos para el proyecto Análisis diseño y construcción de la Avenida Cundinamarca, Transferir a Bogotá D.C.
- Aplicar exclusivamente las partidas autorizadas a través de las vigencias mencionadas a la compra de predios del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, en jurisdicción del distrito Capital. El IDU suscribirá los créditos necesarios en los mercados nacionales o internacionales que les permita financiar la compra de predio
- Adelantar las gestiones necesarias para contratar la concesión del proyecto definido y hacer seguimiento al proceso licitatorio hasta la adjudicación y negociación del respectivo contrato de concesión y cierre financiero.
- Una vez extinguido el término del contrato de concesión y sus prorrogas si a ello hubiera lugar y revertido el proyecto al IDU, devolver a INVIAS, sin que esta deba pagar cifra o compensación alguna por tal motivo, el tramo Autopista Sur (Chusacá) - Canoas- Cerro Gordo- Río Bogotá incluyendo las obras construidas en dicho tramo.
- Convocar la primera reunión del Comité Directivo de que trata la Resolución No IDU 372/97 en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la suscripción del presente convenio y establecer la periodicidad de las reuniones.
- En desarrollo de proceso de preparación de pliegos y en la respectiva licitación de concesión. Incluir como obligación de concesionario la

operación y mantenimiento de la calzada construida por el INVIAS de conformidad con las especificaciones establecidas en el diseño de la concesión por el IDU.

- Elaborar un cronograma de desarrollo detallado de las distintas etapas del proyecto hasta la entrega en concesión de la ALO.
- Para efectos de control de calidad técnica del proyecto homogeneizar el trazado y los parámetros de diseño de tramo construido por el INVIAS con el resto del proyecto previendo para el usuario el menor impacto por medio de una graduación o transición adecuada entre el tramo construido por el INVIAS y el que se ejecutará por el concesionario.
- Convocar la primera reunión del Comité Directivo de que trata la Resolución IDU 372 del 29 de julio de 1997, en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la fecha de suscripción del presente convenio y establecer la periodicidad y logística de las reuniones.

#### Supervisión:

Para la supervisión del proyecto, las partes conformarán el Comité Directivo del Proyecto ALO, creado mediante Resolución No 372/97.

Además del convenio inicial, se firmó otro convenio cuyo objeto consiste en adoptar las medidas pertinentes para viabilizar la operación de financiamiento requerida por el IDU para contar con los recursos que se destinarán a la adquisición de los predios necesarios para el proyecto.

#### I- Autorización:

El INVIAS autoriza al IDU para que realice la cesión de sus derechos a las transferencias incluidas en el numeral 2 de la cláusula tercera del Convenio Principal. Dicha cesión podrá hacerse exclusivamente para constituir el patrimonio autónomo necesario para instrumentar una operación de financiamiento, mediante el mecanismo de titularización de los flujos futuros a que tiene derecho el IDU en virtud del Convenio Principal.

Mediante el mecanismo de titularización de los flujos futuros a que tiene derecho el IDU en virtud del convenio principal. El patrimonio autónomo que se constituya podrá a su vez, ceder los mismos derechos a terceros, con el fin de cumplir con los requerimientos de la estructura de la operación de titularización.

#### Obligaciones adicionales del INVIAS:

El INVIAS deberá hacer los desembolsos previstos para cada vigencia presupuestal de los años 1998 a 2000, en dos contados iguales. El primero de ellos deberá desembolsarse antes del 30 de Junio del año correspondiente y el segundo antes del 20 de Noviembre del mismo año.

Obligaciones adicionales del IDU:

- El IDU deberá adelantar todas las actividades necesarias y obtener las autorizaciones correspondientes para estructurar y llevar a término la operación de financiación para la compra de predios del proyecto, mediante la figura de titularización de los flujos provenientes del convenio principal.

Los recursos obtenidos de la colocación de los títulos se destinarán exclusivamente al objeto previsto en el convenio principal esto es, a la adquisición de predios para el proyecto. Para garantizar esta destinación el IDU deberá mantener dichos recursos en una cuenta especial del patrimonio autónomo constituido para la titularización. En el contrato de Fiducia deberá establecerse que las ordenes de pago con cargo a dicha cuenta especial se hará exclusivamente con destino a la adquisición de los predios requeridos para el proyecto.

El IDU se obliga a estipular, en el contrato de Fiducia mercantil, que los recursos de la cuenta especial a que se refiere el numeral anterior, que a 30 de noviembre del año de 1999 no hayan sido utilizados en la adquisición de predios para el proyecto, serán entregados al INVIAS para lo cual él INVIAS deberá aparecer como beneficiario del Fideicomiso.

Como resultado de la presente auditoría se encontró:

Por tratarse de responsabilidad del Instituto Nacional de Invias, esta observación no fue incluida dentro de la comunicación de hallazgos.

- Dentro de las obligaciones adicionales del INVIAS, contempladas en el presente convenio adicional en su cláusula tercera, Invias deberá hacer los desembolsos antes del 30 de junio del año correspondiente y el segundo antes del 20 de noviembre del mismo año, a partir del año 1998 hasta el 2001. Revisando la documentación se observó que en la Serie No 3 junio 30 de 1999 el desembolso era de \$22.948.823.316 fue cancelado en dos contados así: Junio 30/99 \$12.375.281.266 y en agosto 26/99 \$10.573.542.050. Serie No 5. Junio 30/00 el desembolso era de \$25.473.193881.00, este fue cancelado en dos contados así: Junio 29/00 \$7.839.113.288.00, en julio 12/00 giró \$12.000.000.000.00 y en agosto 03/00 giró el saldo \$5.634.080.593. En la Serie No 7, junio 30 de 2001 por valor de \$25.069.847.379.00, giraron la suma de \$ 20.055.800.000.00, en agosto 31/01 giraron 858.161.357.31 y en septiembre 26/01 giraron \$4.155.886.021.19. En la serie No 8 el cual se vencía en noviembre 30/01 por \$25.069.847.379.00, giraron en noviembre 22/01 la suma de \$23.352.562.128.00 y en noviembre 28 giraron \$1.717.285.251.00. En la serie No 9 Junio 30/02 el desembolso era de \$23.159.244.209.00, el cual



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

giraron el 21 de junio de 2002 \$2.239.407.631.54, en agosto 21/02 \$5.000.000.000.00, setiembre 27/02 1.000.000.000.00, en noviembre 28/02 \$5.000.000.000.00 y en diciembre 20/02 9.919.836.577.36. En la última serie la No 10, noviembre 20/02 por \$23.159.244.209.00, solo se giró hasta el 30 de diciembre del mismo año. El incumplimiento de estas últimas series que ascienden a \$14.919.836.577.36 los cuales fueron asumidos por la garantía otorgada por el Distrito Capital la cual fue constituida para cubrir el riesgo de los eventuales retardos por parte de INVIAS en el pago de los montos comprometidos para la titularización en las dos últimas series. Lo anterior deja entrever que por el incumplimiento de Invias los rendimientos financieros que estaban generando dichos recursos del Distrito se vieron gravemente afectados.

- De acuerdo con el Convenio Adicional en la consideración No 7 donde se manifiesta que: "El Plan de inversiones para el proyecto previsto por el IDU implica que los recursos a transferir por INVIAS deben ser utilizados en la compra de predios durante el año de 1998".: observando el listado de predios comprados por el IDU se tiene que los predios que se relacionan en la siguiente página, fueron adquiridos en 1999. Los siguientes son los predios que se encontraron adquiridos por el IDU posteriores a 1998.

La respuesta dada por la administración es:

"La Dirección Técnica de Planeación responde: Revisado el convenio adicional (fechado el 16 de Octubre de 1997), al convenio principal IDU-INVIAS (fechado el 5 de Agosto de 1997), es importante aclararle a la contraloría que, el numeral 3 de la cláusula cuarta "OBLIGACIONES ADICIONALES DEL IDU", de la parte resolutive de dicho convenio adicional establece que:

"El IDU se obliga a estipular, en el contrato de fiducia mercantil, que los recursos de la cuenta especial a que se refiere el numeral anterior, que a noviembre 30 del año 1999 no hayan sido utilizados en la adquisición de predios para el proyecto, serán entregados al INVIAS, para lo cual el INVIAS deberá aparecer como beneficiario del fideicomiso" (Subrayas fuera de texto).

Es de suponer por lo tanto que la administración del momento obró con conocimiento y de acuerdo a lo establecido en la parte resolutive del contrato adicional y que en ese sentido procedió a comprometer los recursos producto de la titularización de las vigencias futuras cedidas por el INVIAS, entre los años 1998 y 1999, con destino a la compra de predios para el proyecto ALO, dentro de la jurisdicción del distrito capital, tal y como consta en los documentos que sobre el tema en particular fueron remitidos al equipo de la contraloría mediante oficios IDU 020390 de febrero 17 y 022785 de febrero 20, dentro del proceso de auditoría actual.

Haciendo énfasis en ello, es de anotar que el proceso de compra de predios para la ejecución del proyecto ALO se ejecuta en la medida que avanza la negociación de los mismos o se surten los trámites legales para su adquisición, por lo tanto es entendible que dicha compra se realice en forma posterior al proceso de financiamiento de los recursos necesarios y previstos conforme el convenio referido; de lo anterior se desprende entonces que el IDU cumplió con los compromisos y trámites para el financiamiento y en la medida en que se contaba con los recursos financieros se iniciaba el proceso de compra.

La Respuesta dada por la Dirección del IDU, no satisface el hallazgo planteado por el grupo auditor, por cuanto los numerales 7, 8 y 9, en especial el numeral 7 y 8, lo que manifiestan expresamente es que los recursos a transferir por INVIAS deben ser utilizados en la compra de predios durante el año de 1998, y lo que expresamente dice la cláusula cuarta del mismo convenio adicional es que los recursos a noviembre 30 de 1999 no hayan sido utilizados en la adquisición de predios para el proyecto, deberían devolverse a INVIAS. A continuación se relacionan los predios encontrados que fueron comprados en fecha posterior a 1998".

Por lo anterior se puede comprobar que el IDU no cumplió con, lo establecido en el convenio de colaboración suscrito con INVIAS, en los numerales 7,8 y 9

Los predios son:

Tabla No 25

(Millones de \$pesos)

Contrato de CV No 232/99	Ana Teresa Mila Cardona	55.2
Contrato de CV No 065/99	Miguel E. Morales	71.13
Contrato de CV No 197/99	Sucesión Rojas Martínez	14.89
Contrato de CV No 164/99	Restaurante Hong Kong	1.407.63
Contrato de CV No 109/99	Claudia P. Cortes	27.49
Contrato de CV No 054/99	Bernarda Laudice Cortes	45.98
Contrato de CV No 149/99	Pedro Montañés	54.29
Contrato de CV No 160/99	Pedro José Rico	43.65
Contrato de CV No 47/99	Israel Ayala	2 4.59
Contrato de CV No 210/99	Pedro Peñuela Jiménez	38.06
Contrato de CV No 067/99	Teófilo Romero Bello	26.85
Contrato CVNo PC 091/99	Rafael Niño P.	51.06
Contrato de CV No 031/99	Humberto Vergara	96.55
Contrato de CV No 0236/99	Leonilde Suarez	63.08
Contrato de CV No 23/99	Hacienda las Mercedes	1.065.21
Contrato CV No PC 088/99	Dionisio Sosa	104.47
Contrato de CV No 186/99	Román Porras	54.68
Contrato de CV No 114/99	Campo Elías Culma	79.57



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Contrato de CV No 157/99	Nelsy Pueda	47.40
Contrato de CV No 198/99	Emma Herrera	60.58
Contrato de CV No 180/99	Antonio Naranjo	92.90
Contrato de CV No 057/99	Luis Eduardo Ortíz	79.22
Contrato de CV No 052/99	José Mendivelso	62.66
Contrato de CV No 244/99	Abel Díaz	88.71
Contrato de CV No 188/99	Alda Doris Ortíz	74.66
Contrato de CV No 196/99	Hernando Navarrete	206.21
Contrato de CV No 231/99	Anastasio Lavado	109.55
Contrato de CV No 197/99	Ana M. Vda de Rojas	14.89
Contrato de CV No 137/99	Emiliana Nivia	419.80
<b>TOTAL</b>		<b>4.476.67</b>

- Contrato No 178 de 1997 de Fiducia suscrito entre el IDU y la Fiduciaria de Crédito SA.

Cuyo objetivo consiste en la constitución de un Patrimonio Autónomo mediante la cesión de los derechos de crédito derivados del Convenio Interadministrativo con IVIAS, la cual hace parte integrante del presente contrato, para que sean destinados al cumplimiento de la finalidad prevista en la cláusula 2 del presente acuerdo (el Fideicomiso IDU - Fiducredito o el Fideicomiso)

Cláusula Segunda: Finalidad del Fideicomiso IDU - FIDUCREDITO: La finalidad del Fideicomiso es adelantar un proceso de titularización de los activos fideicomitados (como en adelante se definen), mediante la emisión de títulos de contenido crediticio respaldados por dichos activos. Para cumplir con esta finalidad el FIDEICOMISO IDU - FIDUCREDITO, emitirá títulos de contenido crediticio y se vinculará jurídicamente con los inversionistas, obligándose al pago de las obligaciones contraídas con los tenedores de los títulos. Así mismo se encargará de colocar dichos títulos en el mercado de valores local mediante una oferta privada dirigida a inversionistas calificados en el segundo mercado. En desarrollo de esta actividad, la Fiduciaria se encargará de colocar los títulos emitidos en desarrollo del proceso de titularización en forma directa a través de su red de oficinas en todo el país, mediante la comunicación del reglamento de oferta y colocación de la emisión a los inversionistas calificados que sean definidos por el Constituyente. Cláusula Tercera: Activos que conforman el FIDEICOMISO IDU - FIDUCREDITO. 1- El patrimonio estará conformado por los derechos de crédito existentes a favor del Constituyente emanados del convenio interadministrativo, que ascienden a la suma de \$208.302.217.568, en adelante los activos fideicomitados. Estos activos otorgan al Fideicomiso el derecho a recibir los recursos comprometidos por el INVIAS en el convenio interadministrativo, en las fechas estipuladas en dicho convenio y hasta por los montos comprometidos para cada fecha.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

	(\$constantes de 1994)	(\$precios corrientes)
1998	\$ 7.606.938.936	\$15.000.000.000
1999	\$20.598.265.261	\$45.897.646.632
2000	\$20.598.265.261	\$50.946.387.762
2001	\$18.598.263.261	\$50.139.694.757
2002	\$15.762.265.261	\$46.318.488.417
<b>TOTAL</b>	<b>\$83.164.000.000</b>	<b>\$208.302.217.568</b>

El Fideicomiso IDU - Fiducrito también estará conformado por los recursos obtenidos de los pagos generados semestralmente por los activos fideicomitados, así como por los rendimientos financieros generados por los recursos que se encuentren en dicho patrimonio. Igualmente el patrimonio estará constituido por los recursos por los recursos destinados al Fondo de Gastos a que se refiere la cláusula 11, numeral 2 del presente contrato. Los recursos del Fondo de Gastos se destinarán exclusivamente a los fines señalados en dicho numeral. 2- Metodología de valoración de Fideicomiso IDU - FIDUCREDITO: El valor será determinado semestralmente por la Fiduciaria teniendo en cuenta: El valor inicial del Fondo será igual a la sumatoria de las vigencias futuras comprometidas por el INVIAS en el convenio interadministrativo que ascienden a la suma de \$208.302.217.568, valor que podrá acrecer por los rendimientos financieros derivados de la inversión temporal de los pagos realizados por el INVIAS; y el valor inicial podrá decrecer por los pagos que realice el Fideicomiso IDU - FIDUCREDITO a favor de los tenedores de los títulos en las fechas de rendición previstas en el reglamento de oferta y colocación. Los demás gastos serán sufragados con los recursos mantenidos en el fondo de gastos según cláusula 11 numeral 2 a 5.

Cláusula Quinta: Condiciones Financieras de la Emisión:

Emisor: FIEDICOMISO IDU-FIDUCREDITO  
Activo Subyacente: Derechos de Crédito sobre vigencias futuras  
Monto Emitido: \$208.298 millones de pesos.

Clases de instrumento: Títulos de contenido crediticio sin cupones para el pago de intereses, que serán colocados a descuentos sobre su valor nominal y otorgan a sus tenedores el derecho a redimir el título por su valor nominal en las fechas de rendición establecidas en el reglamento de oferta y colocación y en el prospecto de colocación de los títulos.

Ley de circulación: Los títulos se emitirán a la orden, por lo que la transferencia de su titularidad se hará por medio del endoso y la entrega de los mismos.

Valor Nominal: Cada título tendrá un valor de \$1.000.000 y la emisión estará compuesta por 208.298 títulos.

Series y Plazos: 10 series con plazo diferente cada una, el plazo de cada serie será igual al número de días comprendidos entre la fecha de suscripción del título de la serie respectiva y la fecha de rendición correspondiente a cada serie.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Serie	fecha de rendición	monto
1	julio 10 de 1998	7.500.000.000
2	dicie 01 de 1998	7.500.000.000
3	julio 10 de 1999	22.948.000.000
4	dicie 01 de 1999	22.948.000.000
5	julio 10 de 2000	25.473.000.000
6	dicie 01 de 2000	25.473.000.000
7	julio 10 de 2001	25.069.000.000
8	dicie 01 de 2001	25.069.000.000
9	julio 10 de 2002	23.159.000.000
10	dicie 01 de 2002	23.159.000.000

Cláusula Octava: Destinación de los Recursos Provenientes de la Emisión: Los recursos provenientes de la emisión una vez se descuenten los recursos necesarios para constituir el Fondo de Gastos, deberán destinarse a LA ADQUISICIÓN DE PREDIOS DEL PROYECTO ALO EN LA FECHA Y MONTO QUE SEAN INDICADOS A LA FIDUCIARIA POR EL COMITÉ ADMINISTRATIVO DEL FONDO CUENTA PREDIOS Y SERÁN ENTREGADOS POR LA FIDUCIARIA AL CONSTITUYENTE. (IDU)

Cualquier excedente de recursos que permanezcan en el Fondo Cuenta de Predios el 30 de noviembre de 1999, será entregado por la Fiduciaria al INVIAS en calidad de segundo beneficiario.

Cláusula Quince: Valor del Contrato Para todos los efectos fiscales, el valor del presente contrato corresponde al valor de la comisión de \$180.000.000 que serán cancelados con cargo al constituyente así: 50% como anticipo y el saldo restante antes del 30 de junio de 1998, siempre que se hayan cumplidos los objetivos.

Cláusula Ventidos: La Interventoría de este contrato, estará a cargo del funcionario designado para el efecto por el Director del IDU quien cumplirá con las funciones requeridas para velar por la buena ejecución del contrato y el logro de sus resultados.

Como resultado de la presente auditoría se encontró:

- El contrato tiene acta de iniciación de 29 de diciembre de 1997, y el IDU incumplió con la cláusula ventidos de Interventoría, por cuanto solo hasta diciembre 12 de 2001, cuatro años después de iniciado el contrato se da cuenta el Instituto que no había designado interventor al contrato, careciendo de control por parte de dicha entidad sobre el desarrollo y ejecución del mismo, lo anterior contraviene presuntamente lo contemplado en la cláusula 22 del contrato No 178 de 1997.

La Dirección del Idu respondió: Al respecto debemos anotar que la Dirección General si ha ejercido un control sobre la ejecución del contrato referido y que gracias al mismo se ordenó la apertura de un proceso disciplinario a fin de determinar la responsabilidad por las acciones u omisiones de los

funcionarios que en su momento tenía a cargo este asunto y que en la actualidad dicho proceso cursa su trámite legal ante la Personería Distrital, como consta en el oficio anexo OACD-0040-18194 de fecha 2 de abril de 2003; así mismo desde el a pasado 12 de diciembre de 2001 se procedió a designar interventor de dicho contrato para ampliar así el ejercicio de las acciones de control respectivo.

La respuesta dada por la Dirección General del Idu, no satisface el posible hallazgo mencionado por cuanto no existe dentro de los archivos del Idu actuación alguna que permita evidenciar algún tipo de diligenciamiento en cumplimiento del contrato No 178/97. Como es manifestado por el IDU solo hasta abril 02 del presente año iniciaron la primera actuación al respecto, días después de haber radicado el grupo auditor el oficio de comunicación de hallazgos.

- Los recursos del Fondo Cuenta Predios y de sus rendimientos financieros solo se podrán disponer exclusivamente a la compra de predios del Proyecto ALO, según lo contemplado en la cláusula cuarta, numeral 2 del Convenio Adicional suscrito con INVIAS y la cláusula octava, numeral 3 del contrato No 178/97 suscrito con la Fiduciaria de Crédito S.A.. Revisando la información se encontró que el IDU utilizó recursos del proyecto, con destinaciones diferentes a las del proyecto ALO en cumplimiento del Convenio de Colaboración suscritos entre el IDU - INVIAS para la compra de los predios necesarios para la construcción del la Avenida Longitudinal de Occidente, se observa: Mediante actas el Comité Financiero Directivo de la ALO que da instrucciones a la Fiduciaria de Crédito S.A. para desembolsar al IDU las siguientes partidas así:

Acta 26 de Octubre	11 de 1999,	\$4.197.653.637	orden giro para
octubre 19 de 1999			
Acta 27 de Octubre	22 de 1999,	\$7.391.138.504	orden giro para
octubre 27 de 1999			
Acta 28 de Noviembre	03 de 1999,	\$1.777.926.300	orden giro para
27 de 1999			
Acta 29 de Noviembre	19 de 1999,	\$7.160.904.450	orden giro para
noviembre 22 de 1999			
Acta 30 de Noviembre	25 de 1999,	\$4.903.302.719	orden giro para
noviembre 29 de 1999			

Como resaltado de lo anterior se observó que el IDU utilizó recursos en calidad de préstamo del proyecto ALO.

El 16 de enero del 2001, se consignó en la cuenta No 5020933048 del Citibank la suma de \$10.238.074.540.00, valor correspondiente al saldo pendiente de cancelar para los predios de ALO, de acuerdo a las actas Nos

26 a 30 del Comité Financiero, donde manifestaban la fecha de giro que era a más tardar el 29 de noviembre de 1999 como consta en el acta No 30, valores estos que fueron consignados en las cuentas del IDU y solo hasta el 16 de enero se clasificaron en la cuenta del CITIBANK sucursal 363 Predios ALO INVIAS mencionada anteriormente. El 9 de septiembre de 2001, se consignó en la misma cuenta la suma de \$4.445.803.787.00 valor correspondiente al préstamo efectuado el 13 de Junio de 2001, lo que demuestra que el IDU utilizó recursos del proyecto ALO para otros objetivos diferentes.

Según respuesta del IDU, donde manifiestan que:

La Dirección Técnica Financiera responde: Al respecto debemos aclarar que no es cierto que el IDU haya destinado para fines distintos a la compra de predios los recursos provenientes del Convenio de colaboración celebrado entre el IDU y el INVIAS, para el Desarrollo del Proyecto Avenida Longitudinal de Occidente de fecha 5 de agosto de 1997, mediante el cual el INVIAS se comprometió a transferir al IDU ciertos recursos de las vigencias presupuestales correspondientes a los años 1998 a 2002, por valor total de \$208.302.217.568.

Lo que se puede observar es que en aplicación del principio de unidad de caja, consagrado en el artículo 13 del Decreto 714 de 1996, y del concepto emitido por la Dirección Técnica Legal del IDU, mediante memorando No. DTL-6000-289 de marzo 29 de 2000, el IDU procedió al pago de compromisos que en su momento tenía la administración ordenando los giros con cargo a los saldos bancarios, dentro de los cuales se encontraban \$10'238.074.540 y \$4.445.803.787.00, procedentes del reintegro que la fiduciaria había realizado por valores correspondientes a rendimientos financieros.

En consecuencia de lo anterior es claro que el IDU no dio destinación diferente a los recursos del convenio ya que tanto los valores entregados por el INVIAS y administrados mediante Fiducia, así como sus rendimientos financieros finalmente fueron utilizados en la compra de los predios del proyecto ALO.

Durante 1997 y 1998, los \$ 93.328.619.255.24 generaron rendimientos por valor de \$37.734.009.501.36, los cuales igualmente se comprometieron Presupuestalmente para la compra de predios de la ALO, de conformidad con el numeral 5 de la cláusula octava del Contrato 178 de 1997.

Así las cosas, tanto el capital, es decir los \$93.328.619.255.24, como los rendimientos financieros, es decir los \$ 37.734.009.501.36, sumaron un valor de \$ 131.062.628.756,61, los cuales se fueron girando de acuerdo con las autorizaciones otorgadas por el Comité Financiero Directivo, en las actas No. 1 a 30.

De otro lado, teniendo en cuenta que en el numeral 3 del convenio adicional y en el numeral 6 de la cláusula octava del Contrato No. 178 de 1997, se pactó que cualquier excedente de recursos que permaneciera en el Fondo Cuenta de Predios al 30 de noviembre de 1999, sería entregado por la Fiduciaria al INVIAS, en las actas No. 26 a 30 el IDU impartió las instrucciones pertinentes para que se le entregara el saldo para cancelar el valor de los predios comprometidos Presupuestalmente y cuyo giro de tesorería se encontraba pendiente.

En ese orden de ideas, la suma pendiente de cancelar a los beneficiarios de los predios o sea \$ 10.238.074.540.00, corresponde al saldo de rendimientos financieros , los cuales ingresaron al presupuesto del IDU como recursos de capital.

La respuesta dada por el IDU, no satisface el hallazgo planteado por el grupo auditor. Por que de acuerdo con el convenio de colaboración y su adicional, los recursos deben ser destinados exclusivamente para la compra de predios del proyecto el cual el Idu debería manejar en una cuenta aparte dichos recursos.

Además se observó en información suministrada por la entidad (IDU), "Libros bancos Tesorería"- Gestión Financiera cuenta No 5020933048 que si realmente fue efectuado un PRÉSTAMO PAGO OP RECURSOS CAPITAL por valor de \$4.445.803.787.00, TISB 3122 cuatro traslados de salida; el día 12 de junio de 2001 y en septiembre 06 del mismo año hace el REINTEGRO RECURSOS PRÉSTAMO RECURSOS DE CAPITAL JUNIO/01 por el mismo valor, TES No 3123.

El presente hallazgo se soporta en el decreto No 714 de 1996, literal g, artículo 13 Principio Presupuestal de "Especialización" que a la letra dice: Las apropiaciones deben referirse en cada Entidad de la Administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas

De la misma manera se contraviene lo dispuesto en el convenio de colaboración suscrito con INVIAS.

El Comité Financiero Directivo del ALO en cada una de las actas manifiesta que los dineros girados por la Fiduciaria al IDU, deberán ser manejados en una cuenta independiente con el objeto de separar los rendimientos financieros que se produzcan desde la fecha de desembolso hasta la fecha de pago a los titulares de los derechos de predios adquiridos, circunstancia que no se cumplió por parte del IDU.

## 5. ANEXOS

- 5.1. Plano trazado Avenida Longitudinal de Occidente – ALO
- 5.2. 5.2. Plano No 1 y 1- A: Localización General del Proyecto ALO  
Plano No 2: Abscisado de la ALO en la totalidad del Trayecto.
- 5.3. Planos y Cartera de Campo Visita Fiscal Predio Transversal 96 No.52-21
- 5.4. Fotos Barrio el Bogotano - Moteles - Puerta de Teja y Los Almendros.

## **5.1. ANEXO**

Plano trazado Avenida Longitudinal de Occidente - ALO



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

## 5.2. ANEXOS

Plano No 1 y 1- A  
Localización General del Proyecto ALO

Plano No 2  
Abcisado de la ALO en la totalidad del Trayecto.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

### **5.3. ANEXO**

Planos y Cartera de Campo Visita Fiscal Predio Transversal 96 No.52-21

#### **5.4. ANEXO**

Fotos Barrio el Bogotano - Moteles- Puerta de Teja - Los Almendros

**ANEXO 5.5**

HALLAZGOS (IDU ALO)

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	0		
FISCALES	2	\$106.700.000 \$111.468.000	4.2.4.1 4.2.3.9
DISCIPLINARIOS	6		4.2.2.1 4.2.3.9 4.2.4.1 4.2.4.2 4.2.7 (2)
PENALES	0		