



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

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

**INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU  
PERIODO AUDITADO 2003**

**PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PERIODO 2003 - 2004  
FASE I**

**SECTOR DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE**

**Junio de 2004**



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**AUDITORIA INTEGRAL A INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO -IDU**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Contralor de Bogotá D.C.          | Oscar González Arana   |
| Contralor Auxiliar (E)            | Guillermo Ernesto Tuta Alarcón   |
| Director Sectorial                | Inocencio Meléndez Julio   |
| Subdirector de Análisis Sectorial | Alberto Martínez Morales   |
| Subdirector de Fiscalización      | Nydia Gabriela Consuegra R.  |
| Asesor Jurídico                   | Fanny Contreras Espinosa   |
| Equipo de Auditoría               | William Alberto Aquite Lizcano<br>Idaly Gutiérrez Murillo<br>Luís Miguel Montufar Delgado<br>Jorge Enrique Camelo Calderón<br>Oscar Sánchez Gaitán<br>William A. Sánchez Sierra<br>Claudia Margarita Pinzón Enciso<br>Oscar Eduardo Melo Rico<br>Luís Alberto Galvis Pineda<br>Alvaro Cortés Martínez<br>Victor Hugo Hernández Sánchez |
| Analistas Sectoriales             | Didier Páez Andrade<br>Andrea Mesa Suárez<br>Armando Rodríguez Angel   |



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**CONTENIDO**

|   | <b>Página</b> |
|---|---------------|
| INTRODUCCIÓN  |               |
| 1. ANÁLISIS SECTORIAL   | 3             |
| 1.1. GENERALIDADES  | 4             |
| 1.2. IMPACTO FINANCIERO Y DE GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PLAN DE DESARROLLO  | 6             |
| 1.2.1 Proyecto: 7041 Infraestructura para el Transporte Masivo  | 7             |
| 1.2.2 Proyecto: 7233 Apoyo Administrativo para la Unidad Ejecutiva Local-UEL  | 9             |
| 1.2.3 Proyecto: 7261 IDU Eficiente  | 10            |
| 1.2.4 Proyecto: 5054 Recuperación y Mantenimiento de la Malla Vial  | 11            |
| 1.2.5 Proyecto: 7048 Ampliación y Mejoramiento de la Malla Vial   | 13            |
| 1.3. GESTIÓN DEL IDU EN EL COBRO DE VALORIZACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2003.   | 14            |
| 1.4 EL ANTEPROYECTO DE VALORIZACIÓN FRENTE A LA POLÍTICA DE MOVILIDAD   | 20            |
| 1.5. LA RELACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y SU ENTORNO  | 26            |
| 2. HECHOS RELEVANTES PARA LA ENTIDAD  | 31            |
| 3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD ABREVIADA   | 39            |
| 4. RESULTADOS DE LA AUDITORIA.  | 47            |
| 4.1. SEGUIMIENTO AL PLAN MEJORAMIENTO   | 48            |
| 4.1.1. Déficit Financiero acumulado a 31 de diciembre de 2002   | 48            |
| 4.1.2. Cifras del Pasivo Exigible por anulación de reservas   | 48            |
| 4.1.3. Registro de Inconsistencias en la Información remitida en las Carpetas de contratos.   | 48            |
| 4.1.4. Reporte de las cuentas que pasan de un mes a otro en el libro Mayor y Balance  | 49            |
| 4.1.5. Diferencia por menor valor en el saldo que arrastre del mes Anterior el Libro Mayor y Balance.   | 49            |
| 4.1.6. Diferencias entre los movimientos Débitos y Créditos del Libro Diario Oficial y el Libro Mayor y Balances  | 49            |
| 4.1.7. No designación mediante acto administrativo de funcionarios responsables de custodia y tenencia de los libros, comprobantes de contabilidad y los respectivos documentos soportes. | 50            |
| 4.1.8. Las Conciliaciones Bancarias no discriminan las Partidas Conciliatorias y presentan partidas mayores a un año.   | 50            |



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

|          |  |    |
|----------|--|----|
| 4.1.9.   | Saneamiento contable. (Ley 716 de 2001)  | 51 |
| 4.1.10.  | Saneamiento contable. (Ley 716 de 2001)  | 51 |
| 4.1.11.  | Incumplimiento de la cláusula 22 del contrato No 1-046-2002.                   | 52 |
| 4.2.     | ASUNTOS PENDIENTES PLAN DE MEJORAMIENTO<br>VIGENCIA 2001                       | 52 |
| 4.2.1    | Predios  | 52 |
| 4.2.2.   | Sistemas   | 52 |
| 4.2.3.   | Área Financiera  | 52 |
| 4.2.4.   | Área Técnica   | 53 |
| 4.2.5.   | Área de Predios  | 53 |
| 4.2.6.   | Área de Sistemas   | 53 |
| 4.2.7.   | Área Contractual   | 54 |
| 4.3.     | EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO                                      | 54 |
| 4.3.1.   | Fase Ambiente de Control   | 56 |
| 4.3.2.   | Fase Administración del Riesgo   | 56 |
| 4.3.3.   | Fase Operacionalización de los Elementos                                       | 58 |
| 4.3.4.   | Fase de Documentación  | 59 |
| 4.3.5.   | Fase Retroalimentación   | 59 |
| 4.3.6.   | Síntesis de la Evaluación y Calificación del Sistema de<br>Control Interno     | 60 |
| 4.4.     | AUDITORIA PRESUPUESTO  | 61 |
| 4.4.1.   | Ejecución Presupuestal de Ingresos y Rentas                                    | 64 |
| 4.4.1.1. | Ingresos Corrientes.   | 64 |
| 4.4.1.2. | Transferencias.  | 65 |
| 4.4.1.3. | Recursos de Capital.   | 66 |
| 4.4.2.   | Ejecución de Gastos de Funcionamiento e Inversión.                             | 66 |
| 4.4.2.1. | Gastos de Funcionamiento.  | 67 |
| 4.4.2.2. | Servicio de la Deuda.  | 68 |
| 4.4.2.3. | Gastos de Inversión.   | 68 |
| 4.4.3.   | Constitución de Cuentas por Pagar.   | 68 |
| 4.4.3.1. | Ejecución de Cuentas por Pagar a diciembre 31 de 2002                          | 68 |
| 4.4.3.2. | Cuentas por Pagar en Poder del Tesorero a 31 -12-03                            | 69 |
| 4.4.4.   | Constitución de Reservas Presupuestales  | 70 |
| 4.4.4.1. | Ejecución de Reservas Presupuestales constituidas a<br>31 de diciembre de 2002 | 70 |
| 4.4.4.2. | Reservas Presupuestales constituidas a 31 de diciembre<br>de 2003              | 71 |
| 4.4.5.   | Estado de Tesorería  | 72 |
| 4.4.5.1. | Reconocimientos.   | 74 |
| 4.4.5.2. | Fondos de Destinación Específica.  | 74 |
| 4.4.6.   | Valorización.  | 76 |



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

|              |  |     |
|--------------|--|-----|
| 4.4.7.       | Otros Fondos.  | 76  |
| 4.4.8.       | Déficit Financiero a 31 de diciembre de 2003   | 77  |
| 4.4.9.       | Hallazgo Disciplinario   | 80  |
| 4.5.         | AUDITORIA PLAN DE DESARROLLO   | 83  |
| 4.5.1.       | Proyecto 5054 recuperación y mantenimiento de la malla vial                                | 83  |
| 4.5.2.       | Proyecto 7041 Infraestructura para el Transporte Público                                   | 86  |
| 4.5.3.       | Proyecto 7277 Construcción del Espacio Público   | 86  |
| 4.5.4.       | Proyecto 7048 Ampliación y Mejoramiento de la Malla Vial                                   | 88  |
| 4.5.5.       | Proyecto 7233 Apoyo Administrativo para la Unidad Ejecutiva Local – UEL - IDU              | 90  |
| 4.5.6.       | Proyecto 7249 Gestión Ambiental del Proyecto IDU   | 90  |
| 4.5.6.1.     | Evaluación de la Gestión Ambiental de Proyectos IDU  | 95  |
| 4.5.6.1.1.   | Programas y Proyectos para la Implementación de la Política Ambiental de la Entidad        | 95  |
| 4.5.6.1.2.   | Programa para verificar el cumplimiento de las normas ambientales en los contratos del IDU | 97  |
| 4.5.6.1.3.   | Programas de la Guía de Manejo Ambiental   | 97  |
| 4.5.6.1.4.   | Servicios de Seguimiento Ambiental y Compensaciones  | 98  |
| 4.5.6.1.5.   | Cierres Ambientales a las obras IDU  | 98  |
| 4.5.6.1.6.   | Seguimiento Ambiental de Obra  | 99  |
| 4.5.6.1.6.1. | Informes Mensuales Ambientales   | 99  |
| 4.5.6.1.6.2. | Visitas y Comités Ambientales de Obra.   | 99  |
| 4.5.6.1.6.3. | Desempeño Ambiental en Obras   | 99  |
| 4.5.6.1.7.   | Programas de Auditorías Ambientales  | 100 |
| 4.5.6.1.7.1. | Disposición Adecuada de Escombros  | 100 |
| 4.5.6.1.7.2. | Manejo Adecuado del recurso Forestal   | 100 |
| 4.5.6.1.8.   | Objetivos y Metas Ambientales  | 101 |
| 4.5.6.1.9.   | Justificación para su Desarrollo   | 101 |
| 4.5.6.1.10.  | Indicador de Impacto.  | 103 |
| 4.5.6.1.11.  | Sistemas de Control.   | 104 |
| 4.5.6.1.12.  | Avances y Resultados.  | 104 |
| 4.5.6.1.13.  | Seguimiento al Cumplimiento de Metas.  | 105 |
| 4.6.         | AUDITORIA AL BALANCE SOCIAL  | 106 |
| 4.7.         | AUDITORIA A LOS INGRESOS POR VALORIZACIÓN  | 111 |
| 4.7.1.       | Análisis de la Cartera por Valorización  | 112 |
| 4.7.2.       | Aspectos Legales en la dinámica de la Cartera por Valorización                             | 115 |
| 4.7.3.       | Hallazgos Fiscal 1   | 116 |
| 4.7.4.       | Hallazgo Fiscal 2  | 118 |
| 4.8.         | AUDITORIA DE PARQUEADEROS.   | 121 |
| 4.8.1.       | Estudio Estimación de la Demanda   | 122 |



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

|            |   |     |
|------------|---|-----|
| 4.8.2.     | Estructuración Financiera Técnica, Legal y puesta en marcha de los cuatro contratos de concesión.   | 122 |
| 4.8.3.     | Desarrollo de la Auditoría a la Concesión Parquaderos Cra. 15   | 124 |
| 4.8.3.1.   | Resultados del Análisis a la Estructuración Financiera de la Inversión en la Construcción de los Parquaderos  | 124 |
| 4.8.3.1.1. | El Costo de la Obra y la Oferta de Cupos  | 125 |
| 4.8.3.1.2. | Valor de la cobertura de Ingresos Mínimos pagada por el IDU   | 126 |
| 4.8.3.2.   | El Nivel de Ocupación vs. La Capacidad Instalada  | 127 |
| 4.8.3.3.   | El Numeral b de la Cláusula Décima de los cuatro contratos de concesión y los efectos de un potencial daño fiscal   | 129 |
| 4.8.3.4.   | Cálculo del Costo que por Cobertura de Ingresos Mínimos que ha asumido y seguirá asumiendo el IDU como resultado de la gestión antieconómica (precios constantes de marzo 2004) | 131 |
| 4.8.3.5.   | Del Resultado de los Concesionarios durante los primeros cuatro años de operación   | 133 |
| 4.8.4.     | Hallazgo Fiscal 3: por Incumplimiento en el Cierre Financiero   | 135 |
| 4.8.5.     | Hallazgo Fiscal 4: por pago de intereses  | 138 |
| 4.8.6.     | Hallazgo Fiscal 5: por pago de intereses no causados  | 140 |
| 4.8.7.     | Hallazgo Fiscal 6: de las Responsabilidades del Interventor   | 141 |
| 4.9.       | AUDITORIA CONTRATACION  | 143 |
| 4.9.1.     | Hallazgo Fiscal 7: Contrato No. 765 DE 1999   | 143 |
| 4.9.2.     | Hallazgo Fiscal 8: Contrato No. 001 de 1999   | 145 |
| 4.9.3.     | Hallazgo Disciplinario: Contrato de Interventoría No. 039/2001  | 149 |
| 4.9.4.     | Hallazgo Disciplinario: Contrato de Obra No. IDU-UEL-1-1151/01  | 151 |
| 4.9.5.     | Hallazgo Disciplinario: Contrato de Interventoría No. 255/99  | 152 |
| 4.9.6.     | Hallazgo Disciplinario: Contrato de Suministro No. 388/2002   | 153 |
| 4.9.7.     | Hallazgo disciplinario: Contrato de Obra No. 403/2000   | 155 |
| 4.9.8.     | Hallazgo Disciplinario: Contrato de Interventoría No. 801/99  | 157 |
| 4.9.9.     | Hallazgo Disciplinario: Contrato de Interventoría No. 920/99  | 158 |
| 4.9.10.    | Hallazgos Fiscales por Sentencias Judiciales  | 160 |
| 4.9.10.1.  | Hallazgo Fiscal 9   | 160 |
| 4.9.10.2.  | Hallazgo Fiscal 10  | 161 |
| 4.9.10.3.  | Hallazgo Fiscal 11  | 163 |
| 4.9.10.4.  | Hallazgo Fiscal 12  | 163 |
| 4.9.10.5.  | Hallazgo Fiscal 13  | 164 |
| 4.9.10.6.  | Hallazgo Fiscal 14  | 166 |
| 4.9.11.    | Apoyo en Aplicaciones Sistematizadas  | 167 |
| 4.9.11.1.  | Hallazgo Administrativo: Módulos Contabilidad y Presupuesto   | 174 |
| 4.9.11.2.  | Hallazgo Fiscal 15: Sistema de Información de Valorización  | 178 |
| 4.10.      | AUDITORIA A LOS ESTADOS CONTABLES   | 181 |



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| 4.10.1.   | Hallazgo Disciplinario: Saldos del Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, a 31 de diciembre de 2003 | 182 |
| 4.10.2.   | Hallazgo Administrativo: Relaciones de Inventario Físico a 31 de diciembre de 2003                               | 184 |
| 4.10.3.   | Hallazgo Disciplinario: Bienes de Beneficio y Uso Público  | 184 |
| 4.10.4.   | Evaluación al Sistema de Control Interno Contable  | 195 |
| 4.10.4.1. | Fase Ambiente de Control   | 195 |
| 4.10.4.2. | Fase Administración del Riesgo   | 196 |
| 4.10.4.3. | Fase Operacionalización de los Elementos   | 197 |
| 4.10.4.4. | Fase Documentación   | 198 |
| 4.10.4.5. | Fase Retroalimentación   | 198 |
| 4.10.5.   | Plan de Mejoramiento   | 199 |
| 4.10.6.   | Plan de Saneamiento Contable   | 200 |
| 5.        | ANEXOS   |     |



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

## INTRODUCCION

La Contraloría de Bogotá, D.C., en desarrollo de su función constitucional y legal, que le confieren los artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 42 de 1993, el Decreto 1421 de 1993 - Estatuto Orgánico de Bogotá, el Manual de Fiscalización para Bogotá expedido mediante Resolución No. 054 de noviembre de 2001, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital PAD 2003-2004, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Abreviada al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, para la Vigencia Fiscal 2003.

La auditoría se centró en la evaluación de los Componentes de Integralidad establecidas en la fase de planeación del proceso auditor contenidas en el Plan de Auditoría Sectorial - PAS, donde se determinó la importancia y riesgos asociados a los procesos y actividades ejecutadas por el IDU, estos componentes son:

- Sistema de Control Interno.
- Gestión y Resultados.
- Estados Contables.
- Contratación.
- Presupuesto.
- Seguimiento al Plan de Mejoramiento.
- Cuantificación de los Beneficios de Control Fiscal.

Los hallazgos que se determinaron a través del desarrollo del proceso auditor, fueron dados a conocer oportunamente a la administración del IDU dentro del proceso de auditoría, de los cuales, se recibió respuesta por parte de la entidad habiendo sido analizadas, evaluadas e incluidas en el informe cuando se consideró pertinente.

Existe limitación en el alcance, en todo lo relacionado con el tema de troncales del Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros-Transmilenio S.A., en virtud del Control Excepcional asumido por la Contraloría General de la República, conforme al Auto No. 0044 del 30 de enero de 2004, expedido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, a través del cual comisionó a la Contraloría Delegada para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional; El Control Excepcional fue comunicado a la Contraloría de Bogotá el 15 de enero del mismo año, mediante oficio radicado con No. 002212.





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

El auto inicial fue adicionado por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR, con los Autos Nos. 00105 y 127 de fechas 9 y 25 de marzo de 2004, comunicados a la Contraloría de Bogotá el 12 y 26 de marzo del mismo año, mediante oficios radicados con los Nos. 00845 y 01085.

Dada la importancia estratégica que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, tiene para el sector 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 una mayor calidad de vida de los ciudadanos.



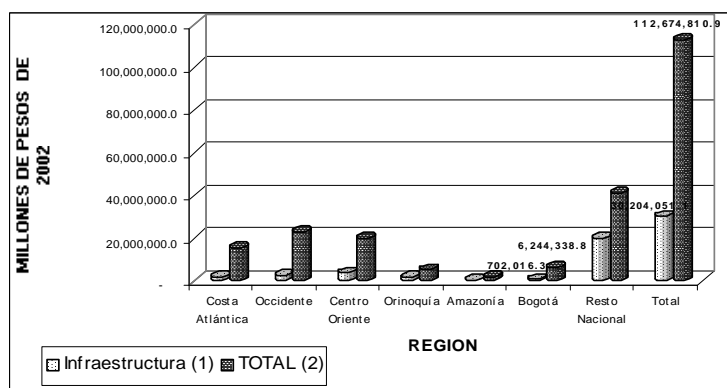
## **1. ANÁLISIS SECTORIAL**

### 1.1. GENERALIDADES

La Política Distrital de Movilidad Urbana, y concretamente la relacionada con la necesidad de desplazamiento de los habitantes de la Ciudad a través de sistemas viales y de espacio público, cuya finalidad última es la de disminución de tiempos de viaje y de costos de operación vehicular plasmada dentro del Plan de Desarrollo Distrital “*Bogotá para Vivir Todos del mismo lado*”, descansa o se articula con los lineamientos que a nivel Nacional se plasmaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2002 –2006 “*Hacia un Estado Comunitario*”<sup>1</sup>

Para el cuatrienio 2002-2006, la inversión programada a nivel Nacional en infraestructura<sup>2</sup>, asciende a \$30,2 billones; de los cuales el 2,3% corresponde a la ciudad de Bogotá. Este porcentaje es relativamente bajo comparado con el que se programó entregar por parte de la Nación a regiones como la Orinoquía (6.1%), la zona Centro Oriental (12.51%) y Otras Regiones Geográficas<sup>3</sup> (13.54%). En general, se puede afirmar que en el total de recursos regionalizados, la participación de la Ciudad Capital de \$6,2 billones es relativamente baja. –Ver Gráfica 1-

Gráfica 1 - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO  
INVERSIONES 2003 –2006, REGIONALIZACION INDICATIVA



Fuente: Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Camino Comunitario”

Así mismo, debe observarse que del total de recursos destinados para Bogotá, el sector de infraestructura representa el 11.2%; es decir; que el resto de recursos regionalizados (\$5.54 billones) debían ser destinados por la Capital en sectores dentro de los cuales merece resaltar el Social con una participación del 86.6%.

<sup>1</sup> Ley 812 de 2003

<sup>2</sup> Es importante resaltar que la mencionada inversión en infraestructura comprende otros sectores diferentes al sistema de transporte y vial, tales como: telecomunicaciones y minas y energía.

<sup>3</sup> Dentro de las otras regiones geográficas se cuentan Costa Atlántica, Occidente, y Amazonía.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Concretamente en lo que al sector transporte y desarrollo de la infraestructura vial se refiere, el Plan Nacional de Desarrollo, en su Sección Diez, Artículos 111 a 113, hace algunas precisiones respecto al Sistema Integrado de Transporte Masivo y la Infraestructura vial y de transporte a nivel territorial que vale la pena reseñar con el fin de clarificar la relación entre la política Nacional y Territorial de los temas en mención:

*“Artículo 111. Sistemas Integrados de Transporte Masivo. En cumplimiento de los compromisos adquiridos, el Gobierno Nacional continuará cofinanciando o participando con aportes de capital en dinero o en especie, dentro de los porcentajes establecidos en el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 310 de 1996, los sistemas de transporte masivo basados en buses articulados de Bogotá (TransMilenio) y Santiago de Cali (Metrocali).*

*... Parágrafo 1. Se suscribirán nuevos convenios entre la Nación y el Distrito Capital, y la Nación y la ciudad de Santiago de Cali para concentrar el esfuerzo financiero en los proyectos TransMilenio-Bogotá y Metrocali de Santiago de Cali, basados en buses articulados.*

*... Artículo 112. Recursos locales para proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte. Las entidades territoriales podrán establecer contribuciones o gravámenes destinados a financiar proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte, los derechos de tránsito en áreas restringidas o de alta congestión, cobros por estacionamiento en espacio público o en lotes de parqueo y tasa contributiva por concepto de contaminación vehicular.”*

Por otra parte, dentro de los esquemas de financiación previstos por la Ley para el sector de infraestructura, se encuentra el de la contribución de valorización cuyo comportamiento merece especial atención en el presente capítulo.

Desde el punto de vista normativo, la Valorización se creó en el ámbito nacional con la Ley 25 de 1921. A nivel Distrital, la Ley 195 de 1936 estableció la valorización municipal y ha estado desde entonces regulada permanentemente. La Valorización en Bogotá ha tenido como normas el Acuerdo 11 de 1937, el Acuerdo 41 de 1958, el Decreto 536 de 1981, el Acuerdo 7 de 1987, que es el actual Estatuto de Valorización del Distrito Capital, siendo modificado, complementado e incluso substituido en algunos temas por normas posteriores, como la Constitución Nacional de 1991, El Decreto Ley 1421 de 1993<sup>4</sup>, y los Acuerdos 16/90, 19/90, 14/92, 31/92, 25/95, 9/98, 8/00, 45/01 y 48/01.

La Valorización se encuentra definida en el artículo 1 del Acuerdo 7 de 1987 como: *“... un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeto a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de las obras.*

*Por plan o conjunto de obras, se entiende aquel que se integra con cualquier clase de obras que por su ubicación, conveniencia de ejecución y posibilidad de utilización complementa los*

---

<sup>4</sup> El Estatuto Orgánico del Distrito



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*tratamientos de desarrollo, rehabilitación o redesarrollo definidos en el plan de desarrollo vigente.”*

### 1.2. IMPACTO FINANCIERO Y DE GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PLAN DE DESARROLLO

Uno de los principales entes ejecutores de la política vial y de transporte masivo de la Ciudad de Bogotá D.C. es el Instituto Urbano de Desarrollo - IDU; razón por la cual la Dirección de Infraestructura y Transporte de la Contraloría seleccionó una muestra de seis proyectos, que incluían el relacionado con la Infraestructura para el Transporte Público, el cual involucra todo el tema de troncales del Sistema Transmilenio, asumido por la Contraloría General de la República, conforme al Control Excepcional y Prevalente; que de acuerdo con el presupuesto asignado o su relación con la misión del IDU, resultan importantes para ser tenidos en cuenta en el presente capítulo. No obstante el Capítulo IV de este informe presenta un análisis detallado de los mismos.

Cuatro de los cinco proyectos, se ubican dentro del objetivo de productividad<sup>5</sup>, concretamente dentro del programa movilidad inteligente<sup>6</sup>, así: Proyecto 5054 - Recuperación y Mantenimiento de la Malla Vial, Proyecto 7048 - Ampliación y Mejoramiento de la malla vial-, Proyecto 7041 Infraestructura para el Transporte Masivo y Proyecto 7233 - Apoyo Administrativo para la Unidad Ejecutiva Local – UEL. El proyecto 7261 - IDU Eficiente -, se enmarca dentro de los proyectos propios del Objetivo Gestión Pública Admirable<sup>7</sup>, concretamente dentro del programa Administración a la Medida<sup>8</sup>.

El Instituto de Desarrollo Urbano irriga sus proyectos con diferentes fuentes de recursos: Banco Mundial, Ingresos Corrientes, Recursos de Capital, Sobretasa a la Gasolina, Transferencias Ordinarias, Transferencias de la Nación, Valorización por Beneficio Local, CAF, Recursos del Crédito, Obra por tu Lugar, Convenios y KFW.

---

5 Incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y la región, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado.

6 “Racionalizar el desplazamiento de las personas y mercancías y reducir los viajes originados en intercambio de información.”

7 “Eleva la confianza y el respeto de los habitantes de Bogotá hacia las instituciones y los organismos distritales y el compromiso de los servidores públicos y de todas las personas con una gestión efectiva y transparente” – Alcaldía Mayor de Bogotá - Decreto 440 de 2001 - Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado.”

8 “Adecuar la estructura, las instancias, los procesos de coordinación y los recursos de la Administración Distrital para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y las ciudadanas en el marco de la descentralización. Poner al servicio de la Administración Distrital y de los ciudadanos la tecnología informática y la información sistematizada existente en las diversas entidades del Distrito. Evaluar los efectos fiscales de mediano plazo de las decisiones de gasto e integrar al proceso presupuestal mecanismos sistemáticos de evaluación de políticas públicas, priorización del gasto y la rendición de cuentas. Fortalecer la cultura organizacional de los servidores públicos, con el fin de afianzar su sentido de pertenencia e incrementar su productividad.”



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

### 1.2.1. Proyecto: 7041 Infraestructura para el Transporte Masivo

En cuanto a la financiación de este proyecto, llama la atención la importancia presupuestal que tiene la banca multilateral - Banco Mundial y CAF-, pues según el presupuesto inicial, juntas aportan el 68,84% de las fuentes de financiación.

TABLA No. 1  
FUENTES DE FINANCIACION PROYECTO 7041 - 2003

Millones de Pesos

| FUENTE - RUBRO          | Pto. Definitivo | Reservas Certificadas | Saldo de Apropriación o Disponible | Giros Ptales | Saldo de Reserva |
|-------------------------|-----------------|-----------------------|------------------------------------|--------------|------------------|
| BANCO MUNDIAL           | 7.872,7         | 7.872,7               | -                                  | -            | 7.872,7          |
| INGRESOS CORRIENTES     | 5.991,3         | 5.897,9               | 93,4                               | 2.621,5      | 3.276,4          |
| SOBRETASA A LA GASOLINA | 238,7           | 209,9                 | 28,8                               | -            | 209,9            |
| CAF                     | 8.805,8         | 8.796,2               | 9,6                                | -            | 8.796,2          |
| CONVENIOS               | 200,0           | 199,5                 | 0,5                                | -            | 199,5            |
| T.O BANCO MUNDIAL       | 805,5           | 805,5                 | -                                  | -            | 805,5            |
| SOBRETASA B. M.         | 34,5            | 34,5                  | -                                  | -            | 34,5             |
| INGRESOS CORRIENTES B.M | 280,3           | 280,3                 | -                                  | -            | 280,3            |
| TOTAL                   | 24.228,8        | 24.096,5              | 132,4                              | 2.621,5      | 21.475,0         |

Fuente: Gestión Financiera Saldo Referenciado - Instituto de Desarrollo Urbano IDU

Consolidación: SAS - Dirección de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá D.C.

La media de ejecución de metas según la información reportada por la entidad es del 80,2%, en tanto que la ejecución del presupuesto alcanzó 100% de los recursos programados. Sin embargo, en el Capítulo IV se presentan observaciones a la relación Metas Alcanzadas vs. Presupuesto de la vigencia.



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 2

CUMPLIMIENTO DE METAS PROYECTO 7041 - 2003

| NUMERO Y NOMBRE DEL PROYECTO                              | OBJETIVO DEL PROYECTO   | METAS FÍSICAS Ó POBLACIONALES                                    |   | % Cumplim |
|---|---|--|---|-----------|
|   |   | Programadas  | Alcanzadas  |           |
| INFRAESTRUCTURA PARA EL TRANSPORTE PUBLICO - TRANSMILENIO | Hacer más eficiente y competitiva la ciudad, aumentando la oferta y calidad de la infraestructura vial para el mejoramiento del transporte tanto público como particular. | Construir 207,030 m2 de espacio público                          | Construidos 192,291 m2 de espacio público                             | 92,88%    |
|   |   | Construir 93,36 km-carril de troncal                             | Construidos 93,78 km-carril de troncal                                | 100,45%   |
|   |   | Construir 17 estaciones para Troncales                           | Construir 16 estaciones para Troncales                                | 94,12%    |
|   |   | Construir 14 puentes peatonales para troncales                   | Construido 8 puentes peatonales para troncales                        | 57,14%    |
|   |   | Construir 1 portal para Troncales                                | Construido el 85% de portal para Troncales                            | 85,00%    |
|   |   | Construido el 85% de 1 patio para Troncal                        | Construir 1 patio para Troncal  | 85,00%    |
|   |   | Mantener 141,230 m2 de vías arterias                             | Mantenidos 141,230 m2 de vías arterias                                | 100,00%   |
|   |   | Realizar 1,17 estudios y diseños para la construcción de troncal | Se realizaron 1,17 estudios y diseños para la construcción de troncal | 100,00%   |
|   |   | Mantener 500 puertas automáticas del sistema transmilenio        | Se mantuvieron 82 puertas automáticas del sistema transmilenio        | 16,40%    |
|   |   | Rehabilitar 2,93 km-carril de troncal                            | Se rehabilitaron 2,93 km-carril de troncal                            | 100,00%   |
|   |   | Rehabilitar 25,24 km-carril de vías alimentadoras                | Se rehabilitaron 10,07 km-carril de vías alimentadoras                | 39,90%    |
|   |   | Mantener 191,248 m2 de vías alimentadoras                        | Se mantuvieron 196,924 m2 de vías alimentadoras                       | 102,97%   |
|   |   | Mantener 378,53 km-carril de troncal                             | Se mantuvieron 378,35 km-carril de troncal                            | 99,95%    |
|   |   | Mantener 33,512 m2 de espacio público                            | Se mantuvieron 33,512 m2 de espacio público                           | 100,00%   |
|   |   | Construir 3,28 km-carril de rutas alimentadoras                  | Se construyeron 3,28 km-carril de rutas alimentadoras                 | 100,00%   |
|   |   | Construir 2 intersecciones para troncal                          | Se construyó 1 intersección para troncal                              | 50,00%    |
|   |   | Contratar 3 nuevas troncales para Bogotá                         | Se contrataron 3 nuevas troncales para Bogotá                         | 100,00%   |
| Suministrar 246 semáforos para la troncales               | Suministrar 246 semáforos para la troncales   | 100,00%  |   |           |

Fuente: Información reportada en cuenta IDU a la Contraloría de Bogotá – Anexo: Gestión Social del Problema Identificado



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

De acuerdo al cuadro de mando integral de IDU, se debían construir durante el 2003, 240 km – carril de vías – incluyendo las Américas, NQS y Avenida Suba para cuatro años, de los cuales se señala que a diciembre de 2003 la entidad ha construido 349 km; por tanto, es importante llamar la atención que a 31 de diciembre de 2003 las troncales NQS y Avenida Suba, apenas están en periodo de construcción y la longitud de la Avenida de las Américas no supera los 12 KM carril; con lo que se demuestra que la eficiencia real apenas alcanza el 5% en ésta meta en específico.

### 1.2.2. Proyecto: 7233 Apoyo Administrativo para la Unidad Ejecutiva Local-UEL

TABLA No. 3  
FUENTES DE FINANCIACION PROYECTO 7233 - 2003

| Millones de Pesos   |                 |                       |                                    |              |                  |
|---------------------|-----------------|-----------------------|------------------------------------|--------------|------------------|
| FUENTE – RUBRO      | Pto. Definitivo | Reservas Certificadas | Saldo de Apropriación o disponible | Giros Ptales | Saldo de Reserva |
| INGRESOS CORRIENTES | 328,7           | 328,7                 | -                                  | 261,4        | 67,3             |
| TOTAL               | 328,7           | 328,7                 | -                                  | 261,4        | 67,3             |

Fuente: Gestión Financiera Saldo Referenciado - Instituto de Desarrollo Urbano IDU

Consolidación: SAS - Dirección de Infraestructura y Transporte Contraloría de Bogotá D.C.

Tal como se puede apreciar en la Tabla No. 3, los recursos asignados a la ejecución del proyecto, tuvieron como fuente básica los ingresos corrientes y su ejecución alcanzó el 100%, pues se invirtieron \$328,7 millones, de los cuales se giraron de manera efectiva prácticamente el 80% del presupuesto definitivo. Aproximadamente el 20% de los recursos ejecutados compromete asignaciones de las futuras vigencias con lo que si se demuestra que la eficiencia real alcanza el 5% para ésta meta en específico. Así mismo, vale la pena señalar que el IDU presentó un presupuesto vigente de Ingresos Corrientes -No Tributarios: *rentas contractuales y contribuciones* - del orden de \$77.202,6 millones, de los cuales de acuerdo a la ejecución presupuestal, se ejecutó el 98,1%, lo que significa que para llevar a cabo el mencionado proyecto tan sólo se consumió el 0.34% de los ingresos corrientes efectivamente utilizados durante la vigencia.





# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 4

## CUMPLIMIENTO DE METAS PROYECTO 7233 - 2003

| NUMERO Y NOMBRE DEL PROYECTO                                  | OBJETIVO DEL PROYECTO  | METAS FÍSICAS Ó POBLACIONALES                     |   | % Cumplim |
|---|--|---|---|-----------|
|   |  | Programadas                                       | Alcanzadas  |           |
| APOYO ADMINISTRATIVO PARA LA UNIDAD EJECUTIVA LOCAL UEL - IDU | Atender con eficiencia, transparencia y celeridad las solicitudes de contratación de las Alcaldías Locales en torno a sus necesidades de infraestructura física y de espacio público | Atender 100% las solicitudes de alcaldías locales | Se atendió el 100% las solicitudes de alcaldías locales | 100,00%   |

Fuente: Información reportada en cuenta IDU a Contraloría de Bogotá–Anexo: Gestión Social del Problema Identificado

Si bien, el Instituto de Desarrollo Urbano está presentando un 100% de ejecución en metas físicas, es decir, se está indicando que se han atendido con eficiencia, transparencia y celeridad las solicitudes de contratación de las alcaldías respecto a las necesidades de infraestructura física, se puede inferir en cuanto a este resultado y dado el deterioro observado en la infraestructura de la ciudad que los alcaldes locales no están presentando las suficientes solicitudes de contratación ó que el indicador presentado por IDU tiene algún sesgo que no permite entrever la problemática de la infraestructura vial, de espacio público y en general, de infraestructura que afronta la Ciudad.

### 1.2.3. Proyecto: 7261 IDU Eficiente

En cuanto a la financiación de éste proyecto se debe señalar que su principal fuente de recursos son los ingresos corrientes de la entidad, frente a los cuales el presupuesto definitivo del proyecto representa casi el 5%.

TABLA No. 5

## FUENTES DE FINANCIACION PROYECTO 7261 – 2003

(Millones de Pesos)

| FUENTE – RUBRO                    | Pto. Definitivo | Reservas Certificadas | Saldo de Apropriación disponible | Giros Ptales.  | Saldo de Reserva |
|-----------------------------------|-----------------|-----------------------|----------------------------------|----------------|------------------|
| Banco Mundial                     | 1.335,6         | 1.331,9               | 3,7                              | 18,3           | 1.313,6          |
| Ingresos Corrientes               | 3.858,8         | 3.839,1               | 19,6                             | 3.194,6        | 644,5            |
| Recursos de Capital               | 1.953,2         | 1.923,6               | 29,7                             | 934,3          | 989,3            |
| Transferencias Ordinarias         | 1.089,2         | 1.089,2               | -                                | 1.059,2        | 30,0             |
| Valorización Beneficio Local      | 1.753,6         | 1.725,7               | 27,9                             | 942,1          | 783,6            |
| Banco Mundial                     | 389,4           | 389,0                 | 0,4                              | 6,8            | 382,3            |
| Ingresos Corrientes Banco Mundial | 87,2            | 87,2                  | -                                | -              | 87,2             |
| Recursos de Capital Banco Mundial | 16,4            | 16,4                  | -                                | -              | 16,4             |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>10.483,4</b> | <b>10.402,1</b>       | <b>81,3</b>                      | <b>6.155,3</b> | <b>4.246,9</b>   |

Fuente: Gestión Financiera Saldo Referenciado - Instituto de Desarrollo Urbano IDU

Consolidación: SAS - Dirección de Infraestructura y Transporte / Contraloría de Bogotá D.C.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Adicionalmente, es importante señalar que según la información plasmada en el Plan de Acción de la Entidad, éste proyecto no tenía metas fijadas para la vigencia analizada y tampoco presenta ejecución alguna de metas. Por lo anterior, vale la pena cuestionar cual fue el tipo de actividades que demandó \$4.246,9 millones.

### 1.2.4. Proyecto: 5054 Recuperación y Mantenimiento de la Malla Vial

La importancia que tiene la construcción y el mantenimiento de la malla vial de una Ciudad, ha sido abordado por diferentes autores; Jorge Acevedo en su documento *“Como vamos en Movilidad Vial”* señalaba que: *“El Distrito, en forma novedosa ha dividido la malla vial de la Ciudad en dos sistemas diferentes el sistema de transporte, al cual pertenecen las vías asignadas a los servicios troncales y alimentadores TransMilenio; y el Sistema vial, conformado por la totalidad de la malla vial, pero excluyendo el sistema de transporte”*.

Se entiende por sistema vial, el conjunto de vías locales, arterias e intermedias; las vías locales cumplen funciones muy específicas al interior de cada una de las comunidades y se despliegan, por ejemplo, en aquellos barrios cuya única farmacia, centro de salud, supermercado ó escuela se ubican a cierta distancia de un grupo importante de la población; en este caso, las vías locales tendrán una importancia relativa altísima para dicha comunidad. Las vías arterias, tienen efectos positivos para la interconexión de las diferentes zonas de la ciudad y por ende en la productividad de la misma, permiten desplazarse más rápido y adicionalmente facilitan la intercomunicación en zonas distantes de la Capital. Finalmente, la importancia de las vías intermedias está en el descongestionamiento que pueden producir de las vías arterias y en la distribución del tráfico de manera más uniforme.

El juicio continuo de la gran mayoría de los bogotanos es que el estado de la malla vial de la ciudad es deplorable y el problema se irá incrementando en la medida que la demanda de vías continúe aumentando de manera significativa (bien sea por crecimientos poblacionales, aumento del parque automotor, ó la cosmopolización de la ciudad), en contraposición con un crecimiento costoso y por ello mismo lento de la malla vial de la Ciudad.

En el 2001 las necesidades de recursos del sistema vial de Bogotá, fueron estimados por el IDU en \$7.22 billones de pesos, como se expone en la tabla siguiente:



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 6

### NECESIDADES DEL SISTEMA VIAL DE BOGOTÁ

| TIPO DE VIAS  | Tipo de Tratamiento           | Necesidad Millones de \$ |
|---|-------------------------------|--------------------------|
| Arterias principales y complementarias (2056 Km carril) | Mantenimiento                 | 73.954                   |
|   | Rehabilitación                | 508.355                  |
|   | Reconstrucción                | 328.540                  |
| Vías Intrmedias 5.121 Km – carril                       | Mantenimiento                 | 185.553                  |
|   | Rehabilitación                | 279.512                  |
|   | Reconstrucción                | 2.504.498                |
| Vías locales (6594 km carril)                           | Mantenimiento                 | 115.907                  |
|   | Rehabilitación                | 1.011.007                |
|   | Reconstrucción                | 2.217.187                |
| Total sistema vial Km carril                            | Mantenimiento                 | 375414                   |
|   | Rehabilitación                | 1.798.874                |
|   | Reconstrucción                | 5.050.225                |
| <b>TOTAL SISTEMA VIAL</b>                               | <b>Todos los tratamientos</b> | <b>7.224.513</b>         |

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano – IDU

Esta cifra llevada a pesos de diciembre de 2002, en enero de la vigencia fiscal analizada alcanza los \$8.1 billones, que comparados con el presupuesto definitivo que el IDU aforó en el periodo para éste proyecto de \$398.5 millones, deja entrever un problema grave de desfinanciación de las obras de mantenimiento, rehabilitación y reconstrucción de la ciudad.

La principal fuente de financiación para este proyecto es la Corporación Andina Fomento-CAF; pues el 69% de los recursos predestinados a los fines del proyecto proceden de la mencionada fuente; así mismo, debe llamarse la atención en que el 65,5% de los recursos destinados para este proyecto durante el 2003 comprometen recursos de 2004; en otras palabras, el saldo de reservas supera los \$17.900 millones.

TABLA No. 7

### FUENTES DE FINANCIACION PROYECTO 5054 - 2003

Millones de Pesos

| FUENTE – RUBRO            | Pto. Definitivo | Reservas Certificadas | Saldo de Apropriación o disponible | Giros Ptales   | Saldo de Reserva |
|---------------------------|-----------------|-----------------------|------------------------------------|----------------|------------------|
| INGRESOS CORRIENTES       | 2.102,5         | 2.049,5               | 53,0                               | -              | 2.049,5          |
| RECURSOS DE CAPITAL       | 1.100,0         | 1.053,4               | 46,6                               | 889,7          | 163,6            |
| TRANSFERENCIAS ORDINARIAS | 3.375,2         | 3.374,2               | 1,0                                | -              | 3.374,2          |
| CAF                       | 19.127,6        | 19.106,2              | 21,4                               | 7.704,9        | 11.401,3         |
| OBRA POR TU LUGAR         | 78,7            | 10,0                  | 68,7                               | -              | 10,0             |
| CONVENIOS                 | 1.621,3         | 1.256,9               | 364,4                              | 318,1          | 938,8            |
| SOBRETASA BANCO MUNDIAL   | 0,57            | -                     | 0,57                               | -              | -                |
| <b>TOTAL</b>              | <b>27.405,9</b> | <b>26.850,2</b>       | <b>555,7</b>                       | <b>8.912,8</b> | <b>17.937,4</b>  |

Fuente: Gestión Financiera Saldo Referenciado - Instituto de Desarrollo Urbano IDU

Consolidación: SAS - Dirección de Infraestructura y Transporte / Contraloría de Bogotá D.C.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

En relación con las metas del proyecto, éstas presentan el siguiente grado de cumplimiento:

TABLA No. 8  
CUMPLIMIENTO DE METAS PROYECTO 5054 - 2003

| OBJETIVO DEL PROYECTO   | METAS FÍSICAS Ó POBLACIONALES                                       |  | % Cumplim |
|---|---|--|-----------|
|   | Programadas   | Alcanzadas   |           |
| Mejorar la calidad de vida, propendiendo por una mejor movilidad vehicular a través del adecuado estado de la malla vial. | Mantener 4,933,160 m2 de vías                                       | Mantenidos 4,807,193 m2 de vías                                      | 97,45%    |
|   | Rehabilitar 117,06 km-carril de vías                                | Rehabilitados 63,67 km-carril de vías                                | 54,39%    |
|   | Construir 145,61 km-carril de vía local                             | Construidos 104,14 km-carril de vía local                            | 71,52%    |
|   | Construir 139,042 m2 de espacio público                             | Construidos 114,496 m2 de espacio público                            | 82,35%    |
|   | Realizar 9 estudios y diseños para la construcción de vías          | Se realizaron 9 estudios y diseños para la construcción de vías      | 100,00%   |
|   | Hacer seguimiento al 100% a los contratos con póliza de estabilidad | Se hizo seguimiento al 97% a los contratos con póliza de estabilidad | 97,00%    |

Fuente: Información reportada en cuenta IDU a Contraloría de Bogotá—Anexo: Gestión Social del Problema Identificado

De acuerdo con la información suministrada por el IDU, se logró el 83,7% de las metas; sin embargo, como se evidencia en el capítulo IV de este informe, se encontraron algunas inconsistencias en el suministro de información que no la hacen del todo confiable.

### 1.2.5. Proyecto: 7048 Ampliación y Mejoramiento de la Malla Vial

La principal fuente de financiación del proyecto 7048, es la Valorización por Beneficio Local, rubro a través del cual el IDU destinó \$32.500,9 millones representativos del 57% del total del presupuesto, siguiendo en su orden la sobretasa a la gasolina con \$11.061,5 millones.

TABLA No. 9  
FUENTES DE FINANCIACION PROYECTO 7048 - 2003

| FUENTE - RUBRO               | Pto. Definitivo | Reservas Certificadas | Saldo de Apropriación o Disponible | Giros Ptales | Saldo de Reserva |
|------------------------------|-----------------|-----------------------|------------------------------------|--------------|------------------|
| INGRESOS CORRIENTES          | 4.268,9         | 4.253,2               | 15,7                               | 1.625,6      | 2.627,6          |
| RECURSOS DE CAPITAL          | 7.082,6         | 6.888,5               | 194,1                              | 1.168,5      | 5.720,0          |
| SOBRETASA A LA GASOLINA      | 11.061,5        | 11.058,4              | 3,1                                | 6.648,1      | 4.410,3          |
| TRANSFERENCIAS ORDINARIAS    | 128,8           | 128,8                 | -                                  | 117,0        | 11,8             |
| VALORIZACION BENEFICIO LOCAL | 32.500,9        | 31.209,7              | 1.291,2                            | 2.488,1      | 28.721,6         |
| CAF                          | 2.045,6         | 1.892,5               | 153,1                              | 1.085,9      | 806,6            |
| TOTAL                        | 57.088,3        | 55.431,1              | 1.657,2                            | 13.133,1     | 42.297,9         |

Fuente: Gestión Financiera Saldo Referenciado - Instituto de Desarrollo Urbano IDU

Consolidación: SAS - Dirección de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá D.C.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

En cuanto a las metas del proyecto, éstas se cumplieron de la siguiente forma:

De los 24.18 kilómetros carril de vías programadas, el IDU construyó 16.49 km carril con un cumplimiento del 68.20%. Se adquirieron 241 predios de los 255 programados con una ejecución del 94.51%. Por último, se realizaron 2.66 estudios y diseños de construcción de vías de los 6 programados (44.33% de ejecución).

### 1.3. GESTIÓN DEL IDU EN EL COBRO DE VALORIZACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2003

En el Distrito Capital la valorización ha financiado construcciones de obras públicas tanto de infraestructura vial, como de obras de acueducto y alcantarillado.

En la última década la Capital ha desarrollado cuatro planes de valorización, a saber: el cobro de la “Valorización por Beneficio General”, que se inició en 1993, luego se abordó el proyecto de “Valorización Ciudad Salitre”, seguido por la “Valorización por Beneficio Local” (Acuerdo 25 de 1995 y 48 de 2001) y “Valorización Obra por tu Lugar”, que es una concertación entre los ciudadanos de un sector de la ciudad en particular con el IDU. Aunque el objeto de la valorización es la financiación de obras para la ciudad, este estudio centra su análisis en la evaluación de la gestión del IDU frente al recaudo del cobro de valorización, con corte a diciembre de 2003.

A continuación se relaciona una descripción de los planes de valorización en los últimos diez años:

Las valorizaciones por Beneficio General y Ciudad Salitre, iniciaron su recaudo en 1995 y 1996 respectivamente; sin embargo, presentan a diciembre del 2003 una cartera en mora por \$16.512 millones, con una representatividad del 12,46% y 3.5% respectivamente frente el total de la cartera de los cuatro proyectos de valorización.

Mediante el Acuerdo 25 de 1995, el Concejo de Bogotá “autoriza el cobro de Valorización por Beneficio Local para un conjunto de obras viales incluidas en el Plan de Desarrollo Formar Ciudad”, cuyo monto distribuible<sup>9</sup> aprobado ascendió a \$321.271,0 millones.

Respecto a este proyecto, y en especial al Acuerdo de creación del mismo, ha sufrido una serie modificaciones al reconocerse mediante el Acuerdo 9 de 1998

<sup>9</sup> Monto Distribuible, será el costo de la obra, plan o conjunto de obras de conformidad con lo definido en el artículo 45 del Acuerdo 7 de 1987.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

que el monto distribuible era inferior al costo de las obras a realizar; sin embargo, en dicho acuerdo no se autorizó modificar el monto distribuible, hasta tanto las obras no fueran ejecutadas.

En el año 2001, el IDU realizó un balance del costo de las obras incluidas en el Acuerdo 25 de 1995, el cual ascendió a \$528.979 millones, y que para julio del 2001, el Distrito Capital ya había aportado para la ejecución de las obras \$79.061 millones. Ante la imposibilidad que el Distrito continuara aportando recursos para la ejecución de este plan, y teniendo en cuenta que precisamente el objeto de la valorización es obtener los recursos para construir obras por medio de la contribución, la administración solicitó al Concejo Distrito la expedición de un Acuerdo que permitiera adelantar el cobro de las sumas faltantes para construir los proyectos, los cuales ya habían sido reconocidos en el Acuerdo 9 de 1998.

Es así que mediante el Acuerdo 48 de 2001, reconoce que el valor total de las obras es de \$528.979 millones, valor al que se le debe descontar los \$79.061 millones que el Distrito Capital invirtió en el proyecto, arrojando como resultado \$449.918 millones, razón por la cual el Monto Distribuible del Acuerdo 48, resulta de la diferencia entre el monto a financiar (\$449.918 millones) y el monto aprobado en el acuerdo 25 de 1995 (\$321.271 millones), siendo la suma de \$128.647 millones. (ver Tabla No. 10)

CUADRO No. 10  
MONTO DISTRIBUIBLE POR PROYECTO DE VALORIZACIÓN Y  
LA INVERSIÓN DEL DISTRITO

millones de pesos

| Valorización Por Beneficio General | Valorización Beneficio Local Ciudad Salitre | Valorización Por Beneficio Local    | Valorización Obra por Tu Lugar |
|------------------------------------|---|-------------------------------------|--------------------------------|
|                                    |   | Acuerdo 25 de 1995                  | 321,271                        |
|                                    |   | Acuerdo 48 de 2001                  | 128,647                        |
|                                    |   | Total MD* Acuerdo 25 y 48           | 449,918                        |
|                                    |   | Aporte del Distrito                 | 79,061                         |
| 83,500                             | 19,887                                      | Total MD Acuerdos y Aporte Distrito | 528,979                        |
|                                    |   |                                     | 4,549                          |

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano

Elaboro: SAS - Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá. D.C

MD\*: Monto Distribuible

A continuación se confrontan los montos distribuibles por proyecto, respecto a las facturaciones efectivas<sup>10</sup>:

<sup>10</sup>Corresponden a las facturas que emite el Instituto de Desarrollo Urbano en las cuales se consigna la estratificación del inmueble, el área base de la liquidación, el valor de la contribución, y la fecha de vencimiento, además de los datos de identificación del predio y del sujeto pasivo de la obligación.



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 11

## TOTAL MONTO DISTRIBUIBLE DE LOS PROYECTOS DE VALORIZACION VS. LA FACTURACION EFECTIVA A DIC. 2003

millones de pesos

| Valorizaciones     | (MD)<br>Monto Distribuible |         | (FE)<br>Facturación Efectiva |         | (FE-MD)<br>Diferencia |         | Variación % |       |
|--------------------|----------------------------|---------|------------------------------|---------|-----------------------|---------|-------------|-------|
|                    | Predios                    | valor   | Predios                      | valor   | predios               | valor   | predios     | valor |
| Beneficio General  | 1,150,000                  | 83,500  | 1,229,084                    | 62,036  | 79,084                | -21,464 | 6.4         | -34.6 |
| Ciudad Salitre     | 18,553                     | 19,887  | 20,410                       | 19,009  | 1,857                 | -878    | 9.1         | -4.6  |
| Acuerdo 25 de 1995 | 978,029                    | 321,271 | 1,076,035                    | 293,647 | 98,006                | -27,624 | 9.1         | -9.4  |
| Acuerdo 48 de 2001 | 948,919                    | 128,647 | 999,949                      | 127,817 | 51,030                | -830    | 5.1         | -0.6  |
| Obra por tu Lugar  | 8,438                      | 4,549   | 1,862                        | 4,513   | -6,576                | -36     | -353.2      | -0.8  |
| Total              | 3,103,939                  | 557,854 | 3,327,340                    | 507,022 | 223,401               | -50,832 | 6.7         | -10.0 |

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano

Elaboro: SAS - Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá D.C

Se observa, que a pesar que el IDU facturó 223.401 predios más de los que se habían aprobado en cada uno de los Acuerdos, el valor de los recursos facturados es menor en \$50.832 millones, respecto a las cifras aprobadas por los Acuerdos como monto distribuible<sup>11</sup> (\$557.855 millones), situación que evidencia, que las obras a construir con los recursos provenientes especialmente de los Acuerdos 25 de 1995 y 48 de 2001, por error de la administración se encontraban desfinanciadas desde su inicio.

Aunado a lo anterior, hay que resaltar la situación del proyecto de valorización Acuerdo 25 de 1995, con un monto distribuible de \$321.271 millones para un plan de 44 obras. Estos recursos resultaron insuficientes, toda vez que los presupuestos proyectados en los que se fijó el monto distribuible en 1995, se realizaron con base en costos estimados de ejecución y no bajo estudios y diseños definitivos para la construcción de cada obra, como lo señala taxativamente el artículo 45 del Acuerdo 7 de 1987<sup>12</sup>. Ese hecho constituye una clara violación al Estatuto de Valorización del Distrito Capital.

Otro aspecto a tener en cuenta de los Acuerdos 25 de 1995 y 48 de 2001, es que según información expuesta por el Instituto con corte a 31 de Octubre del 2003<sup>13</sup>, existen 10 obras en ejecución y tres pendientes por ejecutar; lo que significa que el Distrito Capital tendría que aportar de nuevo recursos al proyecto de valorización, con incidencia negativamente sobre las finanzas de la Capital.

<sup>12</sup> Costo de la Obra: Todas las inversiones y gastos que ella requiera hasta su terminación, tales como; estudios, proyectos, ejecución, financiación, adquisición de inmuebles, indemnización, construcciones, instalaciones, reajustes, interventoría, obras de ornato y amoblamiento, adicionado en un 30% más como costo de administración del recaudo de las contribuciones.

<sup>13</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Acuerdo "Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por Beneficio Local para la Construcción de un Plan de Obras"



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

En consecuencia, la falta de planeación y la no previsibilidad técnica para estimar el valor de las obras, ha provocado una serie de situaciones negativas en el normal desarrollo del plan de obras del Acuerdo 25 de 1995, dentro de las que se encuentra la desfinanciación y que ha afectado desfavorablemente la gestión del IDU frente a la ejecución de este proyecto de valorización.

A continuación se observa el comportamiento del recaudo acumulado de valorización, en la última década.

TABLA No. 12  
TOTAL RECAUDO ACUMULADO DE CAPITAL A DIC. 31 DE 2003

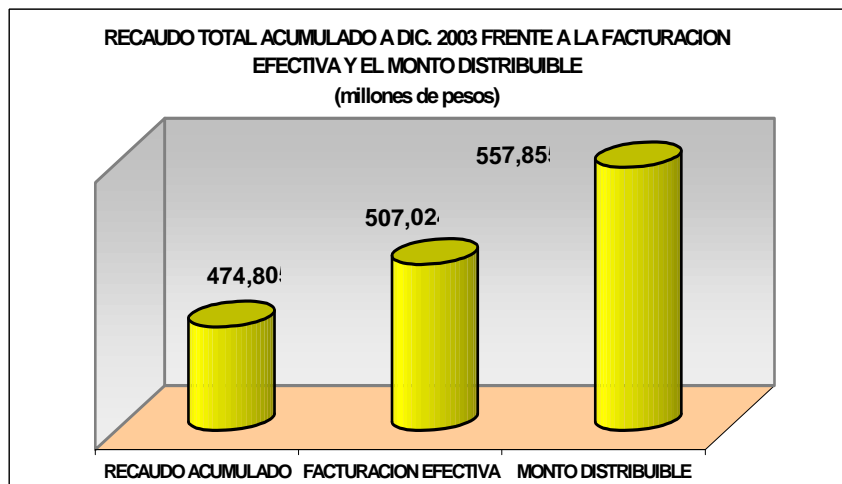
| DESCRIPCIÓN        | BENEFICIO<br>GENERAL | V. LOCAL<br>C. SALITRE | VALORIZACION LOCAL |                  | OBRA POR TU<br>LUGAR | millones<br>de pesos |
|--------------------|----------------------|------------------------|--------------------|------------------|----------------------|----------------------|
|                    |                      |                        | ACUERDO<br>25/95   | ACUERDO<br>48/01 |                      |                      |
| RECAUDO ACUMILADO  | 57.370               | 17.189                 | 263.378            | 105.067          | 2.801                | 445.805              |
| FACTUR. EFECTIVA   | 62.036               | 19.009                 | 293.647            | 127.817          | 4.513                | 507.024              |
| MONTO DISTRIBUIBLE | 83.500               | 19.887                 | 321.271            | 128.647          | 4.549                | 557.855              |

|                      |            |
|----------------------|------------|
| RECAUDO ACUMULADO    | 474.244.75 |
| FACTURACION EFECTIVA | 507.024.23 |
| MONTO DISTRIBUIBLE   | 557.855.06 |

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano

Elaboro: SAS - Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá. D.C

Gráfica 2

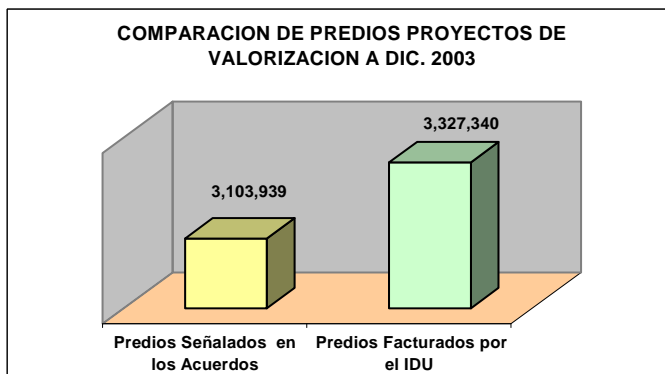


Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano

Elaboro: SAS - Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá. D.C



Gráfica 3

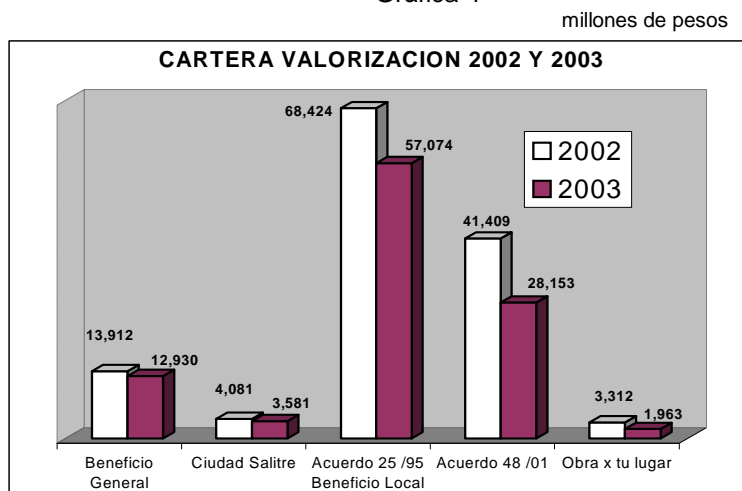


Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano  
Elaboro: SAS-Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá

En las gráficas anteriores, se reitera que la facturación efectiva fue menor en \$50.830 millones, respecto a la señalada en el monto distribuible, pese a que el IDU facturó 223.401 predios más de lo que se había proyectado en los Acuerdos; algo singular, por que lo que se espera al aumentar el número de predios facturados, respecto a los señalados en el monto distribuible, es percibir más recursos, lo cual no ocurrió en este caso, evidenciando falta de planeación y cálculos en las proyecciones de ingresos y de predios que dejan entrever falencias administrativas y ligereza en la toma de decisiones.

Frente a la cartera por valorización de los cinco proyectos, el Instituto de Desarrollo Urbano presenta la siguiente gestión:

Gráfica 4



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano  
Elaboro: SAS -Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 13

### CONSOLIDADO CARTERA POR VALORIZACIÓN DE LOS CINCO PROYECTOS

Millones de pesos

| Edades Meses | 2.002<br>Total cartera | 2.003<br>Total cartera | %<br>variación |
|--------------|------------------------|------------------------|----------------|
| 0 - 0        | 28.299,26              | 15.192,08              | -46,32%        |
| 1 - 6        | 5.282,35               | 3.045,49               | -42,35%        |
| 7 - 12       | 25.856,28              | 3.097,46               | -88,02%        |
| Sub total    | 59.437,89              | 21.335,03              | -64,11%        |
| 13 - 24      | 6.022,36               | 20.833,51              | 245,94%        |
| 25 - 48      | 40.044,62              | 13.549,31              | -66,16%        |
| 49 - 60      | 1.026,19               | 28.191,69              | 2647,21%       |
| Mas de 60    | 24.611,10              | 19.674,67              | -20,06%        |
| Sub total    | 71.704,28              | 82.249,18              | 14,70%         |
| TOTAL        | 131.142,17             | 103.584,21             | -21,01%        |

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano

Elaboro: SAS - Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá

El comportamiento general de la cartera, presenta una reducción del 21% entre el 2002 y el 2003 (\$27.557.95 millones); evidenciando esfuerzo y empeño del IDU frente a este problema. Sin embargo, la magnitud de dicho esfuerzo no es equitativa, al centrar la gestión en un rango de edad de cero a doce meses, disminuyendo ostensiblemente la cartera en un 64% que equivale a \$38.102 millones frente al total de la misma.

Al dedicar los esfuerzos a un segmento de edad, trajo consigo que la cartera de los rangos de 13 a más de 60 meses aumentara en un 14,7% promedio (\$10.544 millones). Los rangos que incidieron en este aumento fueron de 13 a 24 y de 49 a 60 meses; el primero de ellos, paso de tener \$6.022 millones de cartera en mora en el 2002 a \$20.833 millones en el 2003, con un incremento del 245%; por su parte, la variación porcentual del segundo rango fue del 2.647,2%, cifra no muy elevada, si se tiene en cuenta, que en la vigencia del 2002, existía una cartera de \$1.026 millones de pesos y para el 2003 ésta alcanzó los \$28.191 millones.

Los anteriores resultados, reflejan que a pesar que el Instituto ha realizado esfuerzos en disminuir los recursos en mora, no se observa equilibrio en la gestión. Si bien es cierto, el comportamiento general de la cartera está en descenso, existen serias preocupaciones para éste Ente de Control, especialmente por el fuerte incremento de la cartera mayor a cuarenta y nueve meses (2.647%), y la existencia de cerca de \$20.000 millones con una edad de mora mayor a sesenta meses; estos hechos generan incertidumbre en la recuperación de los recursos. Es importante tener en cuenta que la gestión administrativa de cualquier ente con este tipo de actividades, debe estar orientada en primer lugar, que la cartera de menos edad no se incremente y en



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

segundo lugar en reducir la de mayor edad, con el propósito de disminuir el riesgo de no pago.

La no disposición de más de \$103.701 millones (20,45% del total de la facturación efectiva), demuestra falencias serias en el proceso de recaudo del IDU, toda vez que cuenta con las herramientas necesarias para que el recaudo por contribución de valorización sea más eficiente y que el resultado de la cartera que presenta en la actualidad sea bastante menor.

### 1.4. EL ANTEPROYECTO DE VALORIZACIÓN FRENTE A LA POLÍTICA DE MOVILIDAD

Ante la limitación de fuentes de financiamiento en el Distrito, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU -, presentó ante el Concejo Distrital en el año 2003, un Proyecto de Acuerdo de Valorización Local a diez años, buscando, en primer lugar, fuentes de financiación alternativas y seguras por \$1.8 billones, y en segundo lugar, dinamizar la economía a través de la inversión en la construcción de infraestructura y mantenimiento de la existente.

TABLA No. 14  
NECESIDADES DE INTERVENCIÓN DEL SISTEMA VIAL CONSTRUIDO  
millones de pesos constantes del 2003

| Sistema Vial             | Intervención Requerida | Necesidad a Dic. 2003 | Presupuesto 2003 | DEFICIT   |
|--------------------------|------------------------|-----------------------|------------------|-----------|
|                          | Mantenimiento          | 68.614                | 46.903           | 21.711    |
| Malla Vial Arterial      | Rehabilitación         | 361.614               | 5.914            | 355.700   |
| Principal Complementaria | Construcción           | 253.688               | 69.938           | 183.750   |
|                          | Total                  | 683.915               | 122.755          | 561.160   |
|                          | Mantenimiento          | 13.522                | 3.467            | 10.055    |
| Malla Vial Intermedia    | Rehabilitación         | 616.950               | 18.777           | 598.173   |
|                          | Construcción           | 627.020               | 1.865            | 625.155   |
|                          | Total                  | 1.257.493             | 24.109           | 1.233.384 |
|                          | Mantenimiento          | 48.371                | 9.741            | 38.630    |
| Malla Vial Local         | Rehabilitación         | 1.125.245             | 9.440            | 1.115.805 |
|                          | Construcción           | 3.556.602             | 87.201           | 3.469.401 |
|                          | Total                  | 4.730.218             | 106.382          | 4.623.836 |
|                          |                        | 6.671.626             | 253.246          | 6.418.380 |

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-

Elaboró: SAS – Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá. D.C.

El IDU, ha clasificado las necesidades de intervención del sistema vial del Distrito Capital, determinando que, si se desea recuperar toda la malla vial, se requerirían invertir aproximadamente \$6.4 billones, de estos \$70.369 millones para mantenimiento, \$2,069 billones para rehabilitación y \$4.2 billones para construcción.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

El proyecto de Acuerdo se encuentra estructurado en dos partes, a saber:

- Parte I. Construcción de Valorización para la construcción de unas obras viales de transporte y de espacio público construidos.
- Parte II. Construcción de Valorización para la construcción de parques.

TABLA No. 15  
FASES DE LA PARTE I DE PROYECTO

| Fase  | Fecha de Iniciación y desarrollo | Obras | Número de Ejes que cubre | Asignación en SMLMV- 2003 | Millones de pesos |
|-------|----------------------------------|-------|--------------------------|---------------------------|-------------------|
| 1     | 2004                             | 29    | 7                        | 2.645.417                 | 878.278           |
| 2     | 2007                             | 22    | 5                        | 1.327.194                 | 440.628           |
| 3     | 2010                             | 16    | 5                        | 1.108.806                 | 368.123           |
| total |                                  | 67    | 17                       | 5.081.417                 | 1.687.029         |

Fuente: Documento Exposición de motivos del proyecto de Acuerdo

Elaboró: SAS - Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá, D.C.

TABLA NO. 16  
FASES DE LA PARTE II DE PROYECTO

| Fase  | Fecha de Iniciación y desarrollo | Parques a Construir | Número de ZONAS que cubre | Asignación en SMLMV- 2003 | Millones de pesos |
|-------|----------------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------|
| 1     | 2004                             | 13                  | 13                        | 193.321                   | 64.182            |
| 2     | 2007                             | 7                   | 7                         | 117.574                   | 39.034            |
| Total |                                  | 20                  | 20                        | 310.895                   | 103.216           |

Fuente: Documento Exposición de motivos del proyecto de Acuerdo

Elaboró: SAS - Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá, D.C.

La financiación del plan de obras en los tres sistemas generales propuestos por el POT, la determina la exposición de motivos, así:

En el Sistema Vial, el cobro de la valorización busca la financiación de obras necesarias en la malla vial arterial principal y complementaria, la malla vial intermedia y las intersecciones.

Para el Sistema de Transporte, el cobro de valorización busca financiar todos los costos necesarios para llevar a cabo la construcción, mantenimiento y rehabilitación del sistema ciclorutas. Igualmente, los dineros serán utilizados en la red principal, para desarrollar y mantener obras sobre los ejes viales más importantes que unen al centro metropolitano con las áreas densamente pobladas de la ciudad; en la red secundaria para los tramos que conectan la red principal; en la red complementaria para cubrir sectores específicos por el POT; y finalmente, para la red ambiental y recreativa que está conformada por aquellos tramos asociados a parques, espacios públicos peatonales y equipamientos deportivos y recreativos de carácter metropolitano.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

En el Sistema de Espacio Público, el cobro de valorización tiene por objeto el financiamiento de la construcción y mantenimiento de obras que tienen que ver con los componentes del sistema de espacio público construido; es decir, los parques distritales y espacios peatonales de la ciudad.

Respecto a los beneficios esperados por el proyecto de valorización local, la exposición de motivos señala:

- El ahorro en tiempo de desplazamiento como impacto de movilidad.
- La generación de empleo.
- La conectividad y la población beneficiada.

El IDU con el proyecto de valorización busca mejorar la Movilidad sobre la red vial del Distrito Capital, la cual se mide a través de la reducción en los tiempos de desplazamiento del usuario. La movilidad responde a dos factores básicos: la oferta y la demanda; la oferta física, relacionada con la red vial y de transporte; la oferta operativa que corresponde a las rutas de transporte público colectivo y masivo y la demanda de transporte público y privado.

El mejoramiento de la infraestructura de la red vial y de transporte, permite mejorar la velocidad sobre la red, y la oferta de la infraestructura vial, factor básico de la movilidad.

TABLA No. 17  
RESULTADOS GENERALES

| Escenario                    | Transporte | Ahorro millones de \$ anuales | Tiempo promedio por viaje (minutos) | Disminución en tiempo (minutos) | Disminución en tiempo (%) | Velocidad promedio veh. Km/h |
|------------------------------|------------|-------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| BASE                         | Privado    |                               | 21                                  |                                 |                           | 29.9                         |
|                              | Público    |                               | 51                                  |                                 |                           | 17.6                         |
| Final con obras Valorización | Privado    | \$101.686                     | 18.8                                | 2.2                             | 10.5                      | 34.1                         |
|                              | Público    | \$298.900                     | 48                                  | 3                               | 5.9                       | 18.8                         |

Fuente: Documento Exposición de motivos del proyecto de Acuerdo



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 18

### GENERACION DE EMPLEOS EN LAS OBRAS VIALES Y PARQUES

| Empleos Totales Generados |         |           |        |         |           |        |         |           |          |          |
|---------------------------|---------|-----------|--------|---------|-----------|--------|---------|-----------|----------|----------|
| Todos los Ejes            | 1       |           |        | 2       |           |        | 3       |           |          | Parques  |
|                           | Directo | Indirecto | Total  | Directo | Indirecto | Total  | Directo | Indirecto | Subtotal | Subtotal |
| 6                         | 15.521. | 21.760    | 37.303 | 9.569   | 13.397    | 22.967 | 7.752   | 10.853    | 18.605   | 12.912   |

Fuente: Documento Exposición de motivos del proyecto de Acuerdo

El proyecto de Acuerdo, señala que actualmente la malla vial se encuentra interrumpida en varios de sus corredores principales, lo cual se pretende solucionar en gran parte con la realización de este proyecto de valorización. Lo anterior, generará conectividad a la malla arterial de la ciudad; este beneficio fue calculado mediante el índice de interconexión, es decir, los metros de malla vial que pueden ser habilitados al construir el proyecto.

TABLA No. 19  
CONECTIVIDAD

| ZONA  | Corredor Construido en metros | Corredor habilitado en metros |
|-------|-------------------------------|-------------------------------|
| 1     | 5.294                         | 57.949                        |
| 2     | 10.656                        | 128.602                       |
| 3     | 6.641                         | 46.662                        |
| 4     | 22.260                        | 119.244                       |
| 5     | 22.707                        | 138.498                       |
| 6     | 6.731                         | 45.792                        |
| total | 74.289                        | 536.747                       |

Fuente: Documento Exposición de motivos del proyecto de Acuerdo

Elaboró: SAS -.Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá

TABLA No. 20  
POBLACION BENEFICIADA

| Total Zonas | FASES     |           |           |
|-------------|-----------|-----------|-----------|
|             | 1         | 2         | 3         |
| 6           | 4.224.421 | 4.043.773 | 1.649.326 |

Fuente: Documento Exposición de motivos del proyecto de Acuerdo

Elaboró: SAS - Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá

Respecto a las fortalezas sobresalientes del proyecto de valorización, se reseñan:

- Utilización de estudios técnicos para la priorización de las obras.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Es importante y esencial desde el inicio del proceso de un proyecto contar con estudios técnicos previos, para el cálculo del monto distribuible y con el fin de no incurrir en los mismos errores del Acuerdo 25, que como se señala, se realizó con base en costos estimados de ejecución y no con base en estudios y diseños definitivos para la construcción de cada obra.

Los hechos anteriores, reflejan la importancia que para el proceso de valorización tienen los estudios técnicos y diseños definitivos previos de cada obra, sin ellos los montos distribuibles no tienen base cierta, traduciéndose en un punto neurálgico para un plan de obras de cualquier proyecto de valorización que se pretenda ejecutar; razón por la cual se resalta como fortaleza esta variable de la exposición de motivos del presente proyecto de Acuerdo.

- La sostenibilidad a corto plazo de las obras, es otro factor positivo dentro del escenario tendencial, teniendo en cuenta el esquema en que todas las obras del proyecto de valorización tienen incluido su mantenimiento. Con este nuevo proyecto, la infraestructura quedaría financiada a mediano plazo, por lo que se abriría un nuevo espacio para reforzar la política de mantenimiento de la ciudad.
- Otra condición favorable dentro del proceso del proyecto de Acuerdo, se relaciona en el artículo 5.1 Descripción General del Proceso, que enlaza las fases de ejecución del plan de obras, procurando desarrollar en forma sucesiva, sin que pueda iniciarse la ejecución de una fase, antes de que la totalidad de las obras de la fase precedente cuenten con los estudios y diseños definitivos de cada obra y la adjudicación del contrato de construcción. Lo que se pretende con esta medida, es garantizar la articulación y continuidad de las obras del proyecto, medida favorable que fortalece y disminuye la incertidumbre la construcción de las obras.
- La coordinación institucional de la Administración Distrital, es otro factor positivo en este proyecto de acuerdo, la integración interinstitucional es un hecho que puede observarse en los estudios e informes que han aportado entidades como el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Secretaria de Tránsito y Transporte, el Instituto de Desarrollo Urbano, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, entre otras.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Estudios como TRANUS<sup>14</sup>, que recomendó y priorizó la construcción de proyectos viales constituyó la base por la que el Instituto de Desarrollo Urbano baso y definió el listado definitivo del plan vial, consistente en 67 obras, repartidas en 3 fases y 17 ejes. Por su parte, el Contrato Logitrans – Logit, dirigido a brindar asistencia técnica a la Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá para la reorganización del sistema de transporte público colectivo complementario a TransMilenio, aportó conocimiento sobre el comportamiento estructural de la malla vial existente y el impacto en el sistema por la construcción de nuevas vías e intersecciones viales. Mediante este contrato se recomendaron las obras viales prioritarias y los programas de mantenimiento vial para la ciudad.

Los hechos anteriormente expuestos, conducen a conceptuar que la integración y coordinación interinstitucional, es otra fortaleza aplicada, a través de estudios y metodologías en pro de la eficiencia y eficacia del proyecto de valorización en estudio, toda vez que esta misma fortaleza fue una debilidad presentada en proyectos anteriores como: Valorización por Beneficio General, el Acuerdo 25 de 1995 y el Acuerdo 09 de 1998, entre otros.

Si partimos de un escenario optimista, el nuevo proyecto de valorización, generaría un impacto positivo en la política de movilidad de la ciudad, generando un aumento de la malla vial en buen estado, al igual que podría incidir en la disminución tendencial de la malla vial en regular y mal estado.

No obstante, la ejecución del proyecto es el reto que debe asumir el IDU, si tenemos en cuenta las deficiencias presentadas en las vigencias anteriores, como la contratación sin previsibilidad técnica que se requiere, así como sin la provisión real de los ingresos programados, las demoras en las actas de iniciación de obras, el atraso en la liquidación de los contratos terminados, costos adicionales por reajustes de precios contractualmente pactados, los intereses de mora, el alto grado de solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico de los contratos por mayor permanencia en obra lo que ha generado mayores reconocimientos en el valor de liquidación de los contratos y la debilidad en el recaudo de la valorización, siendo este un punto neurálgico para el nuevo proyecto de valorización local, si recordamos que el 20% de los recursos facturados por valorización se encuentran en mora, debilidad latente, que debe ser corregido por el Instituto en pro de una gestión y una política de movilidad eficiente para el Distrito Capital.

---

<sup>14</sup> Sistema de modelación integral de usos del suelo y transporte, el cual incorpora bases de datos y localización espacial en un sistema de información geográfico, que permite analizar integradamente la información de la población por estratos, empleo por sector, los usos del suelo, los predios del suelo, la red vial y el sistema de transporte.





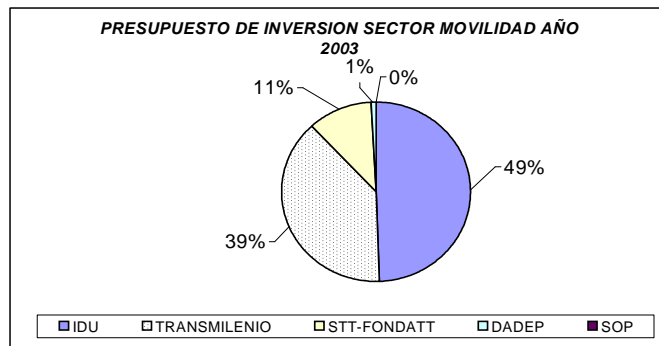
## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

### 1.5. LA RELACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU Y SU ENTORNO

En el año 2003, al sector de movilidad le fueron asignados \$98.883 millones en funcionamiento y \$859.502 millones<sup>15</sup> en inversión para un total de \$958.385 millones, de los cuales al IDU, le correspondió el 49%, seguido por TRANSMILENIO S.A. con el 39% (sin incluir Cuentas por Pagar de \$185.080 millones), STT-FONDATT el 11% y DADEP el 1%.

Gráfica 5



Fuente: Información suministrada por Entidades del Sector a la Contraloría de Bogotá

Elaboró: SAS - Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá

Dentro de las políticas establecidas en los últimos períodos, mediante Decreto 682 de 2001 y 87 de 2003, el Alcalde Mayor de Bogotá creó los Comités Sectoriales de Movilidad y Espacio Público<sup>16</sup>, determinando que la Secretaría Técnica sería ejercida por el Director del IDU.

Uno de los objetivos principales de este Comité, es definir las políticas sectoriales. Inicia su gestión a partir de octubre de 2001, con tareas denominadas megaproductos, algunos desarrollados en el período del Plan de Desarrollo y otros en proceso de estudio o mejora para ser ejecutados posteriormente. El IDU en calidad de Secretario del Comité, posee el 90% del presupuesto de inversión del sector, convirtiéndose en el mayor ejecutor de los programas y proyectos.

Algunos megaproductos resultado de la política dada en el comité de Movilidad son los siguientes:

<sup>15</sup> Incluye \$185.080 millones de cuentas por pagar de TransMilenio.

<sup>16</sup> El Comité estará conformado por los Secretarios de Tránsito y Transportes, Obras Públicas, los Directores del Departamento Administrativo de la Defensoría de Espacio Público, y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, los Gerentes del Fondo de Educación y Seguridad Vial FONDATT, Ventas Populares, Empresa de Transporte del Tercer Milenio- Transmilenio y el Terminal de Transportes.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

### 1. El sistema de planeación y coordinación de inversión en infraestructura urbana.

Uno de los problemas identificados en este punto, era la falta de coordinación respecto a la ejecución de proyectos que requerían intervención simultánea de varias entidades. En un proceso asociado permitió la creación de los módulos SEGPLAN que maneja los proyectos en el Distrito ( DAPD) y el módulo geográfico que permite el cruce de información con otras entidades. Sin embargo, en la ejecución de obras relacionadas con la recuperación de vías y andenes, se observa falta de coordinación con las empresas de servicios públicos, dado que sus actuaciones no son inmediatas, lo que aumenta el caos vehicular en la ciudad.

### 2. Sistema de Información al Ciudadano, priorización de recursos, plan anual de inversión, plan de contratación y servicios.

De este proceso se implementaron acciones como la página WEB, atención presencial, entre otras. No obstante, la política de coordinación con la comunidad no alcanza los niveles suficientes de comunicación, a fin de dar prioridad a las necesidades de las comunidades y la asignación de recursos.

### 3. Promoción, utilización y sostenibilidad de ciclo rutas.

La implementación y desarrollo de ésta política ha estado en manos de las Direcciones Técnicas de Malla Vial y la de Construcciones, con el objetivo de optimizar la actual red construida. El IDU ha ejecutado 219.2 km <sup>17</sup>. Igualmente, se desarrolla el programa de servicios complementarios o ciclo-estaciones, así como la implementación del plan promocional tendientes a incrementar los viajes urbanos en bicicleta.

No obstante, que las inversiones para este proyecto son altas, éstos no compensan con los beneficios sociales obtenidos y han subutilizado, en parte, porque la política de seguridad no fue implementada en forma simultanea por las entidades competentes.

### 4. Plan Maestro de movilidad<sup>18</sup>. Orientado a atender las necesidades de accesibilidad y movilidad de la ciudad y de conexión con la red regional.

<sup>17</sup>. El POT determinó la meta para el período 2000-2004 de construcción acumulada de 326.7 k,m de cicloRuta, de los cuales a diciembre de 2003 se han ejecutado 297.85 km equivalentes al 91.15%. la EAAB 49.05 km, el IDRD 20.5 km , Metrovivienda y la Ciudadela Salitre 9.1 km aproximadamente.

<sup>18</sup> Parágrafo 1. Artículo 19 decreto 469 del 23 de diciembre de 2003, por el cual se revisa el POT de Bogotá (decreto 619 de 2000)



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Al respecto, las políticas dadas en el Comité y ejecutadas en Bogotá no han podido minimizar el problema de movilidad en la ciudad, el diagnóstico del sector refleja factores como el continuo crecimiento de la población<sup>19</sup>, la sobreoferta del parque automotor de transporte público<sup>20</sup>, la superposición de rutas del transporte público urbano colectivo de pasajeros (deficiente reorganización de las empresas transportadoras), inadecuada infraestructura en servicios conexos al transporte (parqueaderos, terminales de pasajeros y de carga), generado por la ausencia de una planificación integrada del sector que no provee una regulación del mercado del transporte.

Lo anterior, ha llevado al Distrito a un estado crítico en su sistema vial, incrementado por la construcción de las nuevas troncales Américas, NQS y Avenida Suba y mantenimiento rutinario preventivo (reparación) de la Autopista Norte. Igualmente, el ineficiente control policial en vía, no permite identificar el transporte ilegal.

Dentro del contexto internacional las políticas aplicadas para mejorar la movilidad en las grandes ciudades<sup>21</sup>, se observan algunas que podrían estudiarse e implementarse en nuestra ciudad como las referidas a política de estacionamiento o zonas de parqueo<sup>22</sup>, seguridad vial, y restricciones de capacidad vial.

### 5. Plan maestro de utilización del espacio público.

Este proyecto que se realizará con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo-BID, con un plazo de ejecución de 6 meses busca resaltar la importancia del espacio público, reglamentaciones y políticas aplicables al Distrito Capital.

---

<sup>19</sup> DANE. Encuesta calidad de vida 2003, total de población 6.861.499 habitantes, (3.219.165 hombre y 3.642.334 mujeres).

<sup>20</sup> El parque automotor de transporte público es de 89.535, de acuerdo con la información de la STT a enero de 2004 y está constituido por 19.966 vehículos del servicio público colectivo así: 4.892 buses colectivos, 6.276 bus corriente, 8.366 bus ejecutivo, 25 especial alterno, 407 superejecutivo.

<sup>21</sup> Jeroen Buis, Departamento de Transporte de Dublín, Irlanda. Soluciones alternativas de movilidad, Seminario Internacional mover ciudad, 19 abril de 2004, Bogotá. Colombia.

<sup>22</sup> Proyecto contemplado en el POT, sin embargo aunque fue presentado el proyecto de acuerdo al Concejo de Bogotá, fue rechazado por éste. De ahí que las limitaciones presupuestales impiden ofrecer un programa masivo de vías. Es necesario mejorar el uso de los recursos hoy disponibles. Para ello, será necesario conciliar los cobros y recaudos por sobretasas, peajes, impuestos de rodamiento, valorizaciones y plusvalías.



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

### 6. Esquema de sostenibilidad de las obras.

En las últimas vigencias el Distrito identificó la insuficiencia de recursos para el sostenimiento de obras, razón por la cual viene implantando los DEMOS<sup>23</sup>, para el mantenimiento de vías y troncales.

Si se observa el estado de las finanzas en el Instituto, se puede concluir que a partir del año 1998 se incrementó la contratación, razón por la cual los compromisos de vigencias futuras fueron mayores que en períodos anteriores; posteriormente, se realizó el ajuste de inversiones por disminución de ingresos estimados en \$1.8 billones motivado por la no venta de la Empresa de Teléfonos de Bogotá y por otras transferencias de la Nación que no se recibieron en un monto de \$11.000 millones.

En estas condiciones, el total de inversiones en el sistema vial para el periodo 2001-2004 es de \$933.362 millones y \$889.876 millones en componentes del Sistema de Transporte, lo que representa el 36.21% de las programadas para este período<sup>24</sup>, focalizadas en los objetivos de cultura ciudadana, productividad y justicia social, con mayor concentración de recursos en el programa de movilidad inteligente.

Como resultado de dicha contratación, el IDU ha mantenido un déficit financiero de vigencias anteriores, con leves disminuciones de \$171.964 millones en el año 2000 a \$131.107 en al 2001 (reducción del 23.76%), \$41.379 millones en el 2002 respecto del 2001 (reducción del 68.4%) y \$22.709 millones en el año 2003 con reducción del 45.12% en relación con el 2002. La financiación del déficit se ha realizado de varias maneras: depuración y anulación de pasivos exigibles, reservas presupuestales constituidas y ejecutadas en la vigencia siguiente, utilización de recursos habilitados a través de las diferentes fuentes de financiación y la suscripción de créditos para financiar pasivos exigibles de gastos de inversión.

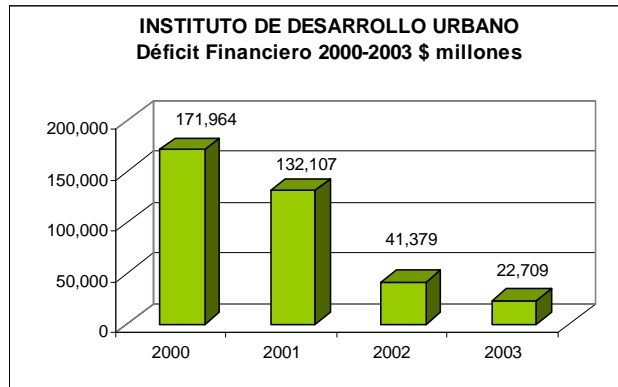
<sup>23</sup> Distrito Especiales de mejoramiento y organización sectorial. Es un proyecto de ley que se encuentra en trámite, y son mecanismos de financiación por propietarios y comerciantes para determinar el futuro de sus áreas comerciales, de servicios o industriales.

<sup>24</sup> Adicionalmente las inversiones de obra física del PÔT para el periodo 2001-2004 define en equipamientos urbanos inversiones para las vías locales, en el Plan de Desarrollo estas inversiones se encuentran bajo el objetivo de Justicia Social en el programa "Mejoremos el Barrio y la Casa", formulándose como meta "Construir 80 Km./carril, mantener 760.000 metros cuadrados de vías locales y coordinar las acciones interinstitucionales que generen desarrollo integral en los barrios.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Gráfica 6



Fuente: Información suministrada por Entidades del Sector a la Contraloría de Bogotá  
Elaboró: SAS - Dirección de Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá

El déficit es el resultado de comparar la disponibilidad neta de tesorería y el monto de las obligaciones y compromisos presupuestales legalmente adquiridos y pendientes de pago a 31 de diciembre.



## **2. HECHOS RELEVANTES PARA LA ENTIDAD**



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Dentro de los aspectos relevantes y para destacar de la Gestión Institucional adelantada por el IDU en el año 2003, se tienen, entre otros aspectos, los siguientes:

- El Plan de Desarrollo para la vigencia 2001-2003 contempló en el “*programa de movilidad*” como proyecto prioritario la construcción de tres troncales: Américas, NQS, y Avenida Suba. Para cumplir con el programa, se contrató, con base en los recursos del convenio suscrito entre la Nación y el Distrito para la financiación del Sistema Transmilenio, solo se contaba con recursos ya comprometidos desde el año 2002 y hasta el año de 2006 en la cuantía de US \$308,7 millones.

El IDU, además de la modalidad tradicional de contratación (contrato de obra pública), que se ha venido efectuando con recursos de la vigencia respectiva, a partir del año 2003, estructuró y adoptó la figura de los CONTRATOS POR CONCESIÓN., en los cuales el IDU ante la limitación del Distrito en la Capacidad de Endeudamiento, traslada al concesionario la función de la consecución de los recursos para la construcción de las obras que se planearon desarrollar en los años 2003, 2004 y primer semestre de 2005 para la construcción de las Troncales y demás componentes del SISTEMA TRASMILENIO en su II fase (NQS y Avenida Suba) y el pago al contratista (concesionario) se efectuará durante el periodo 2004 – 2016, aplicando en cada vigencia los compromisos respaldados con VIGENCIAS FUTURAS hasta el año 2011.

Por gestión adelantada en el año 2002 por el IDU y Transmilenio S.A. y después de acudir incluso a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la Nación el 15 de Noviembre de 2002 mediante la firma del Otrosi No. 4 al Convenio entre la Nación y Distrito, la Nación quedó comprometida a ampliar y asegurar hasta el año 2016, recursos para el Sistema Transmilenio hasta por la suma de US \$1.295,6 millones, por su parte el Distrito deberá aportar la suma de US \$700 millones.

De esta manera, mediante el esquema de concesión adelantado por el IDU y Transmilenio S.A., la Administración Distrital cumplió con lo propuesto en su Plan de Desarrollo. No obstante, estos contratos de concesión no corresponden a la connotación típica de una concesión, puesto que la fuente de pago no se deriva de la demanda del servicio o del recaudo de peajes u otro tipo de tarifas. En su lugar, los pagos que debe efectuar Transmilenio S.A., a los contratistas corresponden a transferencias presupuestales de recursos asignados por el Distrito y por la Nación de vigencias futuras hasta el año 2011; sin embargo, es importante anotar que por el sistema de trasladar al concesionario la concesión de recursos, el Distrito ante la



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

limitación de la capacidad de endeudamiento, pero con la seguridad en el pago, debió explorar otras alternativas que le hubieran permitido ampliar con destino al Sistema Transmilenio el cupo de endeudamiento, con el fin que se hubiera logrado reducir el Costo Financiero y el costo del manejo del crédito que como ya se dijo, finalmente se traslado al Concesionario.

- En el área técnica, se destaca que el IDU logró la implementación de políticas que reorientaron la concepción de la Infraestructura Urbana hacia la Integralidad de los tres sistemas a saber: *El Transporte, el Espacio Público y la Malla Vial*, de tal forma que al tener que desarrollarse en forma integral la ciudad ha avanzado en la concepción que ninguno de los tres sistemas debe estar separado el uno del otro y en consecuencia el desarrollo urbanístico involucra un mayor nivel de calidad de vida para ciudadanos, centrando entonces el concepto en el respeto al hombre, a su movilidad en condiciones de calidad y abandonando así la antigua concepción en la que primaba la movilidad exclusiva de los vehículos.

Con el fin de soportar la gestión de las áreas ejecutoras del Instituto en la coordinación de las obras de redes de servicios públicos de los proyectos IDU, el Instituto implementó como política, integrar de manera directa a las Empresas de Servicios Públicos mediante la suscripción de convenios ínter administrativos con los cuales se busca facilitar la coordinación de las actividades propias de cada entidad y establecer los mecanismos y valores que haya lugar a compensar entre las partes por concepto de cruces de cuentas de las obras realizadas durante cada vigencia.

- En lo que corresponde a la *Sobretasa a la Gasolina* como complemento a la consecución de recursos para el financiamiento de las diferentes obras en la ciudad, vale la pena mencionar la gestión realizada por el Distrito frente al Gobierno Nacional y con miembros del Congreso de la República, mediante la cual se logró la expedición de la Ley 788 de 2002, que permitió el incremento de la Sobretasa a la gasolina del 20% al 25%.

Teniendo en cuenta que el recaudo por Sobretasa a la Gasolina para la vigencia 2003, se estimaba en \$160.000 millones, el 5% adicional representaría un aumento de \$40.000 millones, distribuidos así: el 50% se destinaría al Sistema Integrado de Transporte Masivo y el otro 50% se distribuiría así: el 10% para los Fondos de Desarrollo Local, 20% para el programa de accesos a barrios y pavimentos locales en estratos 1, 2 y 3, y el 20% restante en programas de mantenimiento y ampliación de la malla vial. Con este aumento, y teniendo en cuenta la destinación específica de la fuente, se refleja en un ingreso adicional para la Malla Vial \$20.000 millones





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

y específicamente \$8.000 millones para ser invertidos en la ampliación y mejoramiento de la Malla Vial.

- *Crédito Banco Mundial:* otro de los logros en cuanto a financiación de obras de infraestructura se obtuvo el pasado 4 de Junio de 2003, día en que la Administración Distrital firmó el crédito que se venía gestionando por US\$100.000.000 con el Banco Mundial. La duración del crédito es de cuatro años y medio desde el 2003 al 2007. Del total del crédito, al IDU le corresponden US \$79.100.000.

Estos recursos serán destinados para financiar el Proyecto de Servicios Urbanos para Bogotá, que comprende la construcción de rutas alimentadoras del Sistema Integrado de Transporte Masivo por US \$39 millones, construcción de corredores de movilidad local y rehabilitación de vías locales por US \$25,5 millones, construcción y promoción de Ciclo Rutas y andenes por US \$13 millones e inversión de US \$1,5 millones, para proyectos de investigación, desarrollo y capacitación y tecnología del Instituto. En la vigencia 2003 se comprometerán aproximadamente US \$17 millones y se espera girar US \$3 millones. Se estima contratar en el 2004, un valor de US \$61,5 millones, con el fin de acelerar los usos de caja de crédito y asegurar su completa utilización para el 2007.

- *Crédito Corporación Andina de Fomento-CAF:* El 21 de Noviembre de 2001, el Distrito suscribió el Contrato No. CFA - 1880 con la Corporación Andina de Fomento por valor de US \$100.000.00, para el financiamiento del Plan Vial y el Programa Educativo del Distrito, con un plazo de 10 años. Del total del préstamo le fueron aprobados US \$91,6 millones al IDU.

Con estos recursos el IDU ha realizado intervenciones en construcción, mantenimiento de la malla vial y el espacio público, dentro de las cuales se pueden enumerar, entre otras, las siguientes: Construcción Patio y Portal Troncal Américas, Rehabilitación y mantenimiento de rutas alimentadoras cuenca Portal Usme y cuenca Portal Tunal de la Troncal Caracas, construcción de la Alameda Porvenir, andenes Bilbao, andenes Secretaría de Tránsito, Plazoleta San Diego, Plazoleta Las Cruces, recuperación de puente histórico eje ambiental Av. Jiménez, construcción de la Alameda Florida - Juan Amarillo, construcción de tramos faltantes de la Avenida José Celestino Mutis desde la Avenida Boyacá hasta la Avenida Ciudad de Cali y desde la Avenida Ciudad de Cali hasta la Cra. 119, optimización de la intersección de la Calle 63 y 64 con Cra. 15 y conexión de la Calle 63 con circunvalar, actualización sísmica del puente peatonal de la Av. Boyacá con Calle 26 y texturización de intersecciones y mobiliario urbano de Ciclo Rutas.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

- *Convenio de Cooperación Proyecto Sur-KfW:* Desde 1999, la Alcaldía Mayor de Bogotá viene desarrollando el Proyecto Sur con Bogotá en cooperación financiera con el Gobierno Alemán, por medio de Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), que se ejecuta a través de una Unidad de Gestión adscrita al Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital.

A través de este proyecto, se han realizado intervenciones por parte del IDU en las localidades de Rafael Uribe, Usme y San Cristóbal, cuyo objetivo ha sido el mejoramiento de la infraestructura vial y de espacio público, dentro de los cuales KfW aportó en el año 2001 la suma de \$2.493 millones y en el 2002 la suma de \$959 millones para contratar la intervención de 2 Km.-carril de vías locales y 10.500 m<sup>2</sup> de espacio público.

En el año 2003, se gestionaron recursos por \$2.106 millones para la ejecución de 1.38 Km.-carril de corredores viales y 3.225 m<sup>2</sup> de espacios públicos en la localidad de Usme, recursos estos que a diciembre 31 de 2003 quedaron registrados como Reserva Presupuestal, de los cuales durante el periodo Enero-Mayo de 2004 se han recibido de la Secretaria de Hacienda Distrital la suma de \$1.231,7 millones de acuerdo a la programación de obras presentada por el IDU.

- *Convenio de Cooperación Findeter:* el IDU a través de los Convenios Interadministrativos de apoyo financiero Nos. 337 y 074 de 2002 con la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER, llevó a cabo la construcción de vías y espacio público en la localidad de Ciudad Bolívar. Mediante este proyecto se pretendió mejorar la movilización de vehículos y personas en la localidad, brindando comodidad y seguridad; específicamente, se buscó consolidar la red vial local, mejorar su estado actual y construir las que así se requirieron, conformando circuitos que comuniquen los barrios con la red principal.

El Programa atendió cinco barrios en la localidad de Ciudad Bolívar, con un aporte por parte de FINDETER de \$1.500 millones y del IDU de \$815 millones, cubriendo 2 Km.-carril de vías y adecuación de 4.344 m<sup>2</sup> de espacio público, mediante la ejecución del contrato No. 319 de 2002 el cual se legalizó el 18 de julio de 2002, con fecha de terminación 5 de febrero de 2004, los barrios de la localidad 19 de Ciudad Bolívar, donde los beneficiados fueron los siguientes:

San Francisco  
Juan Pablo Segundo-sector II  
José Domingo Lain II  
Vista-hermosa  
Juan José Rondon -Alto de la Cruz



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

En relación con el manejo presupuestal de la entidad, se pueden destacar, entre otros, los siguientes aspectos:

### SITUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2003:

TABLA No. 21  
SITUACIÓN FISCAL O EXCEDENTE FINANCIERO AÑOS 2001 - 2003

Millones de Pesos

| CONCEPTO                         | 2001            | 2002           | 2003           |
|----------------------------------|-----------------|----------------|----------------|
| <b>INGRESOS</b>                  |                 |                |                |
| 1. Disponibilidades en Tesorería | 59.718          | 136.735        | 89.095         |
| 2. Reconocimientos               | 115.091         | 136.504        | 193.513        |
| <b>TOTAL INGRESOS</b>            | <b>174.809</b>  | <b>273.239</b> | <b>282.608</b> |
| <b>GASTOS</b>                    |                 |                |                |
| 3. Reservas Presupuestales       | 148.053         | 232.333        | 246.477        |
| 4. Cuentas por Pagar             | 70.338          | 39.012         | 13.248         |
| 5. Pasivos Exigibles             | 88.525          | 43.272         | 58.692         |
| <b>TOTAL GASTOS</b>              | <b>306.916</b>  | <b>314.617</b> | <b>305.169</b> |
| <b>TOTAL DÉFICIT</b>             | <b>-132.107</b> | <b>-41.378</b> | <b>-22.561</b> |

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano-IDU

### Déficit Financiero a Diciembre 31 de 2002:

Al finalizar la vigencia fiscal del periodo analizado y según Acta de Liquidación del 7 de marzo del 2003, la situación fiscal de la entidad o excedente financiero a 31 de diciembre de 2002, ascendía a la suma de \$41.379.3 millones, de acuerdo con la información del formato 4 denominado Situación Fiscal o Excedente Financiero a 31 de Diciembre de 2002, establecido en la Circular 20 de 2002 expedida por la Dirección Distrital de Presupuesto.

La financiación del déficit financiero presentado a 31 de diciembre de 2001, por valor de \$132.000 millones, con respecto al déficit a 31 de diciembre de 2002, por valor de \$41.379.3 millones, se refleja en la siguiente tabla:



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 22

## FINANCIACIÓN DÉFICIT FINANCIERO A 31 DE DICIEMBRE DE 2002

Millones de Pesos

| COMPROMISOS  | Valor Parcial | Valor Total   |
|--|---------------|---------------|
| Depuración Pasivos Exigibles(Anulaciones)          |               | 17.341        |
| Depuración reservas Presupuestales(Anulaciones)    |               | 3.412         |
| Contratación de Créditos                           |               | 18.304        |
| Castigo Presupuesto                                |               | 49.786        |
| Valorización                                       | 26.437        |               |
| Cuentas por Pagar                                  | 6.134         |               |
| Reservas Presupuestales                            | 15.238        |               |
| Pasivos Exigibles                                  | 5.064         |               |
| Sobretasa a la gasolina                            | 4.655         |               |
| Ingresos Corrientes                                | 12.678        |               |
| Transferencias Ordinarias                          | 6.014         |               |
| Disponibilidades de Tesorería por Recursos Propios |               | 1.885         |
| <b>TOTAL FINANCIACIÓN DÉFICIT FINANCIERO 2001</b>  |               | <b>90.728</b> |

Fuente: Informe Déficit Financiero a Diciembre de 2002.

### Situación financiera a diciembre 31 de 2003:

Al finalizar la vigencia 2003, el déficit financiero en el Instituto de Desarrollo Urbano fue de \$22.561 millones, este valor se presentó debido a que quedaron compromisos desfinanciados de la siguiente manera: \$10.454 millones por concepto de Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003 y \$12.107 millones por compromisos adquiridos en vigencias anteriores que están registrados como Pasivos Exigibles, tal como se muestra a continuación:

TABLA No. 23  
COMPROMISOS DESFINANCIADOS

Millones de Pesos

| COMPROMISOS              | Valor Total |
|--------------------------|-------------|
| Reservas Presupuestales  | 10.454      |
| Pasivos Exigibles        | 12.107      |
| Total Déficit Financiero | 22.561      |

Fuente: IDU-. Informe Financiero a Diciembre de 2003.

Al finalizar la vigencia del periodo analizado y según acta de liquidación del 26 de febrero del 2004, la situación fiscal de la entidad o excedente financiero a 31 de diciembre de 2003, asciende a la suma de \$22.561.5 millones, de acuerdo



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

con la información del formato 4 denominado Situación Fiscal o Excedente Financiero, establecido en la Circular 22 de 2003, expedida por la Dirección Distrital de Presupuesto.

TABLA No. 24  
Financiación Déficit en la vigencia 2003

Millones de pesos

| FUENTE                                    | Valor Financiado del déficit | Valor Déficit Financiero |
|---|------------------------------|--------------------------|
| Déficit Financiero a diciembre 31 de 2002 |                              | 41.379.3                 |
| - Reservas Presupuestales                 | 14.699.2(*)                  |                          |
| - Pasivos Exigibles                       | 26.680.0(*)                  |                          |
| Financiación Déficit vigencia 2003        |                              | 18.817.7                 |
| - Castigo Presupuesto 2003                | 4.740.3                      |                          |
| - Transferencias Distritales 2003         | 6.992.5                      |                          |
| - Recursos del Crédito IDU                | 1.639.4                      |                          |
| - Depuración de Pasivos Exigibles         | 2.813.3                      |                          |
| - Disponibilidad en Tesorería             | 2.632.1                      |                          |
| Déficit Financiero a diciembre 31 de 2003 |                              | 22.561.6                 |

Fuente: Informe de Situación Financiera Instituto de Desarrollo Urbano IDU a diciembre 31 de 2003

(\*) Reservas Presupuestales y Pasivos Exigibles desfinanciados a diciembre 31 de 2002.

Durante la vigencia 2003, el Instituto de Desarrollo Urbano financió a través de diferentes fuentes el déficit financiero presentado al finalizar la vigencia 2002, como se refleja a continuación:

A través del castigo presupuestal de la vigencia 2003, en el cual se utilizaron recursos disponibles por concepto de transferencias distritales que afectaron los recursos para inversión directa por un valor financiado de \$4.740.3 millones

Por Transferencias Distritales se obtuvieron recursos para financiar Reservas Presupuestales por valor de \$6.992.5 millones.

Por recursos de créditos solicitados a los bancos de Crédito y Granahorrar en la vigencia 2002, por \$10.000 millones cada uno, el saldo no utilizado en esa vigencia por valor de \$1.639.4 millones.

Por depuración de Reservas Presupuestales, cuya fuente de financiación son recursos provenientes de Transferencias Ordinarias, a través de actas de anulación por valor de \$2.813.3 millones.

Para financiar Pasivos Exigibles se disponía de recursos propios en Tesorería por valor de \$2.632.1 millones.



**3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE  
INTEGRAL MODALIDAD ABREVIADA**



Doctora  
EUNICE SANTOS ACEVEDO  
Directora Instituto de Desarrollo Urbano - IDU  
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2003 y los Estados de Actividad Financiera, Económica y Social y de Cambios en el Patrimonio por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año, comparándolos con cifras de 2002, que también fueron auditados por la Contraloría de Bogotá, D.C. la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación del Sistema de Control Interno.

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

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

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental compatibles con las de General Aceptación, así como las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá, D.C.; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de la planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcionara una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

### **Concepto sobre Gestión y Resultados.**

En el desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno se pudo observar que existen debilidades que afectan el conjunto de la gestión de entidad, sobretodo, en lo relacionado en aspectos como el riesgo institucional, donde se pudo establecer que no existe un Plan de Manejo de Riesgos, lo que implica que se desconozca su importancia dentro de cada una de las dependencias y particularmente en las actividades que estas desarrollan. Dentro de esta fase se pudo evidenciar la falta de control y calidad en la información suministrada, originada en el hecho que se presenta sin haber sido conciliada por las diferentes dependencias responsables.

No es clara la metodología que se utiliza para integrar los indicadores de gestión de cada dependencia al Cuadro de Mando General, consolidado por la oficina de Control Interno, adicionalmente esta herramienta no fue conocida y validaba por los directivos, razón por la cual, sus resultados deberían compararse con estándares preestablecidos y no calificar una gestión con la evaluación de un comportamiento histórico que puede llevar, a una evaluación sesgada y ser contraproducente para la entidad

A continuación, por cada línea de auditoría, se presentan las principales observaciones que corresponden a la evaluación de la gestión y resultados, así:

#### Evaluación al Plan de Desarrollo:

Las directrices contempladas dentro del Plan de Desarrollo Distrital para ser ejecutadas por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU se incorporaron de manera global, sin indicadores que pudieran hacer exigente su gestión y evaluación. Si bien al interior de la entidad se diseñaron actividades y metas más claras en cuanto a cualificación y cuantificación, se encontró que los procedimientos metodológicos, los lineamientos normativos, flujo de recursos y negligencias administrativas en algunas áreas y procesos generaron retrasos en los resultados físicos y sociales, los cuales no van en concordancia con la ejecución presupuestal reportada por el IDU, encontrándose un atraso de por lo menos una vigencia en el logro de resultados a la ciudadanía orientados mediante la ejecución del Plan de Desarrollo. Por lo anterior se constituyen ineficiencias en los procedimientos establecidos para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad capital, puesto que el beneficio





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

a la ciudad y por ende a quienes en ella habitan fruto de la acción estatal, se trasladará a la vigencia siguiente y posteriores.

En respuesta a estas observaciones formuladas en el Informe Preliminar , la entidad argumentó que estas situaciones obedecen a los procesos, plazos y lineamientos normativos que impiden mayor celeridad. De otra parte, otra razón esbozada es la inclusión obligada de terceros en los procesos de adquisición de predios y/o compensaciones que dilatan la ejecución y/o terminación de proyectos viales.

### Evaluación a la Contratación:

Dentro del proceso auditor se programó la evaluación de los contratos de obra pública e interventoría suscritos por el IDU, para el desarrollo de las troncales del Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros - Transmilenio S.A.; sin embargo, existió limitación al alcance dado el Control Excepcional y Prevalente solicitado por la administración Distrital y asumido por la Contraloría General de la República. En consecuencia, de algunos contratos evaluados y de la revisión a los Procesos Fallados en Contra del IDU, se detectaron y comunicaron veinte hallazgos fiscales por valor de \$903 millones, donde doce de ellos tienen incidencia disciplinaria, e incluye el hallazgo fiscal trasladado a la Contraloría General de la República por valor de \$151 millones.

De la misma revisión a la contratación en el tema de troncales del Sistema Transmilenio S.A., en el contrato No. 518 de 2001 se estableció un Beneficio de Control Fiscal en cuantía de \$2.026.4 millones, fruto de valores ejecutados o facturados por mayor permanencia en obra y ajustes por mantenimiento *no ejecutados*, conforme al Acta de Aclaraciones No. 52 del 15 de marzo de 2004, al Acta de Recibo de Obras de Construcción y Redes No. 46 del 23 de diciembre de 2003. Este beneficio fue trasladado a la Contraloría General de la República, de acuerdo al Control Excepcional y Prevalente asumido por ese organismo de control.

En términos generales, estos hallazgos evidencian la falta de planeación, la desacertada estimación de los presupuestos iniciales previos al proceso licitatorio, deficiencia en los diseños iniciales con los cuales se ejecutan las obras, plazos subestimados con respecto al tiempo real de ejecución de los proyectos y falta de coordinación interinstitucional previo y durante la ejecución de las obras. Además de lo anterior, se pudo detectar falta de seguimiento a los proyectos por parte de las interventorías a cargo, y de la coordinación que se adelanta por parte de la entidad; así mismo, la mala calidad de los materiales utilizados en las vías ejecutadas y el incumplimiento de las especificaciones técnicas durante la ejecución de las obras.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

### Evaluación a la Valorización:

En el desarrollo de la Auditoría a la Cartera por Valorización, la Contraloría observó que el 42.8% del total de la misma, que ascendía a marzo de 31 de 2004 a la suma de \$91.966.3 millones, presentan una morosidad superior a cinco años, lo que demuestra que la gestión de cobro desarrollada por la entidad no ha sido eficiente y eficaz. Igualmente, se detectó que a 7199 predios no oficiales el IDU les dejó prescribir la acción de cobro coactivo lo que ocasionó una pérdida de \$316 millones, y que a 85 predios por valor de \$132 millones la Subdirección Técnica de Tesorería no les emitió el respectivo Certificado de Deuda Fiscal-CDF, con lo que se ocasionó pérdida adicional derivada de la caducidad de la acción de cobro coactiva por la omisión administrativa, hallazgo este que además de ser calificado como de tipo fiscal, tiene incidencia de tipo penal.

### Evaluación a Parqueaderos:

En la auditoría practicada sobre los cuatro contratos de concesión-Parqueaderos Subterráneos carrera 15, es claro que existió por parte del IDU una gestión antieconómica derivada del hecho que estos se otorgaron sobre una estructuración financiera ilegal, equivocadas y en condiciones altamente desventajosas para el patrimonio público. Tal como se evidencia en el sobredimensionamiento de la capacidad instalada y que le ha representado a la administración pagos por concepto de la Cobertura de Ingresos Mínimos pactadas superiores a los \$15.000 millones y la inclusión en los contratos del numeral B de la Cláusula Décima, en la cual el IDU está prolongando de hecho el pago de esa cobertura no hasta los diez años, sino hasta los veinte en que se termina la concesión. Por lo anterior, se protocolizó de esta manera un potencial daño fiscal.

Adicional a lo anterior, en el desarrollo de la auditoría se logró determinar que el Cierre Financiero para los cuatro contratos de concesión no se cumplieron dentro de los términos previstos contractualmente, lo cual originó un hallazgo fiscal en la suma de \$600 millones. De otra parte, se detectó que el pago de intereses por lo debido y consecuentemente el pago de intereses por mora, al igual que el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la interventoría.

### **Opinión sobre los Estados Contables**

A continuación presentamos la opinión que como resultado del desarrollo del proceso auditor, se emite sobre los estados contables del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, a 31 de diciembre de 2003:



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

El Sistema de Control Interno Contable de la Entidad no ha cumplido a cabalidad con el Artículo 2. de la Ley 87 de 1993, en relación con el logro de los Objetivos del Control Interno, especialmente el que trata de asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; presentándose deficiencias en los mecanismos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable que garanticen que la información financiera, económica y social cumpla con las normas conceptuales, técnicas y procedimentales establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública, expedido por el Contador General de la Nación.

No se da estricto cumplimiento a las Normas Técnicas Relativas a los Libros de Contabilidad, establecidos en el numeral 1.2.7.2 del Plan General de la Contabilidad Pública, los cuales forman parte integral de la contabilidad pública y que se llevan en forma sistematizada.

Efectuados los cruces entre los saldos reflejados en el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, a 31 de diciembre de 2003, a nivel dos y cuatro con los Libros Auxiliares a la misma fecha, se pudo establecer diferencia entre la cuenta 44 de Transferencias y la 45 de Recursos de los Fondos de las Entidades Administradoras de Pensiones. Lo anterior, teniendo en cuenta que a nivel dos se presentó saldo en la cuenta 45 y no como correspondía en la cuenta 44, por lo que se incumplió con la obligación de conciliar y confrontar con las existencias y obligaciones reales establecidas antes de presentar información certificada a los organismos de control y vigilancia.

La relación de Inventario de Bienes de Beneficio y Uso Público en Servicio, a 31 de diciembre de 2003, puesta a disposición de este organismo de control, *en medio magnético*, el saldo de la cuenta auxiliar contable 1710 - Bienes de Beneficio y Uso Público en Servicio, que equivale al 69.82% del total de la cuenta mayor de Balance General 17 - Bienes de Beneficio y Uso Público e Históricos y Culturales, y al 63.17% del total de activos de la entidad, no obedece al resultado de la práctica de un Inventario Físico de los Bienes. Al igual que la relación puesta a disposición, *en copia dura*, a 31 de diciembre de 2002, la puesta a disposición en esta ocasión está discriminada por Planes de Gobierno y Proyectos de Inversión, tal como se refleja en el Cuadro de Ejecución Presupuestal a 31 de diciembre del mismo año. Dichas relaciones son preparadas manualmente a través de Hoja Electrónica EXCEL y contienen columnas que dan cuenta de “*Prioridad, Proyecto, Contrato, Objeto, Construcción, Estudios, Honorarios, Servicios, Predios y Valor Total de Obra*”, las cuales corresponden al movimiento discriminado del Libro Auxiliar de la Cuenta 1710 en mención y se observan imputaciones de gastos Generales, los cuales, en principio, no guardarían relación con los proyectos de inversión ejecutados que dieron origen



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

a la activación final en la cuenta denominada Bienes de Beneficio y Uso Público en Servicio.

Es preciso tener en cuenta la definición contable contenida en el Plan General de Contabilidad Pública, concordante con las Descripciones y Dinámicas de la Cuentas. El saldo final se encuentra afectado por los gastos incurridos por los pagos efectuados a los concesionarios, al menos por el período objeto de evaluación, por concepto de Cobertura de Ingresos Mínimos, de acuerdo a lo pactado dentro de las Obligaciones del Cedente en los Contratos de Concesión perfeccionados, cuando en realidad corresponderían a gastos y no a una activación, como se esta presentando; igualmente, por las hechas con ocasión de los pagos de las Sentencias Judiciales por los Procesos Fallados en Contra del IDU.

Realizado el seguimiento al Plan de Mejoramiento con respecto a la cuenta anual de 2002 y a pesar de haber avanzado en el proceso de depuración de los estados contables, mediante la conformación y operacionalización del comité respectivo, se logró depurar y/o castigar valores por concepto de cartera por valorización, con resultados negativos, tal como se indicó anteriormente, en la medida que no todos los valores tienen control por las Cuentas de Orden. Así mismo se continua con la depuración de los bienes inmuebles ya que, la mayoría de las actividades contenidas en el plan de mejoramiento suscritas con la contraloría, tienen fecha de vencimiento entre el 31 de diciembre del 2002 y Febrero de 2005; sin embargo se estableció que la Entidad ha venido adelantado acciones a fin de cumplir con los compromisos adquiridos.

En razón a que las cuentas que conforman los estados financieros y que se encuentran en proceso de depuración contempladas en el saneamiento de la información contable y plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría Distrital, se desconoce cual ha de ser su incidencia en los estados financieros con corte a diciembre 31 de 2003.

En nuestra opinión, debido a los efectos de los asuntos mencionados en los párrafos anteriores, de las deficiencias y falta de implementación total del Control Interno contable existente en el proceso, los Estados Contables mencionados en el primer párrafo *no presentan razonablemente* la situación financiera del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, a 31 de diciembre de 2003, y el resultado de sus operaciones correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año, de conformidad con las Normas de Contabilidad Generalmente Aceptados.



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

### **Concepto sobre fenecimiento**

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el incumplimiento de la normatividad, la calidad y eficiencia del sistema de Control Interno y la opinión expresada sobre la no razonabilidad de los estados financieros, la cuenta rendida por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, con corte a diciembre 31 de 2003 **NO SE FENECE.**

### **PLAN DE MEJORAMIENTO A SUSCRIBIR**

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

El Plan de Mejoramiento, debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, teniendo en cuenta la Resolución No 053 de 2001 emanada de la Contraloría de Bogotá, en lo relacionado con los elementos del plan de mejoramiento.

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el anexo No.1, se establecieron 51 hallazgos, de los cuales 15 de ellos corresponden a hallazgos con alcance fiscal en cuantía de \$1.779'445.695.39, a los cuales se les está haciendo el proceso regular para ser enviados a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva; 17 tienen alcance disciplinario, 2 con incidencia penal y 17 que corresponden a hallazgos administrativos; con el fin de identificarlos claramente, en el anexo mencionado se han codificado los hallazgos de conformidad con la numeración que les correspondió en el capítulo cuarto "*Resultados de la Auditoría*", de este informe.

Los hallazgos de carácter Fiscal, Disciplinario y Penal detectados fueron comunicados en forma oportuna a la administración.

Bogotá, D.C. junio 30 de 2004

INOCENCIO MELÉNDEZ JULIO  
Director Sector Infraestructura y Transporte



#### **4. RESULTADOS DE LA AUDITORIA**



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

### 4.1 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

La Contraloría de Bogotá, D.C., dentro del proceso auditor, llevó a cabo el seguimiento a las observaciones realizadas en el proceso auditor anterior. El objetivo principal del plan de mejoramiento, es subsanar las deficiencias observadas por la Contraloría Distrital en el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral-Modalidad Abreviada, practicada para el período fiscal 2002.

Como producto de las acciones llevadas a cabo por el IDU, en la actualidad se han corregido algunas falencias detectadas en las diferentes áreas y se han implementado las acciones de mejoramiento, tal como se indica a continuación y se reflejan en detalle en el Anexo No. 2, el cual contiene el cumplimiento y consecuentemente el puntaje obtenido otorgado por este ente de control:

#### 4.1.1 Déficit Financiero acumulado a 31 de diciembre de 2002

En el año 2001 el déficit fue de \$132.107 millones, para el 2002 fue de \$41.379 millones, reduciéndose para esa vigencia en \$90.758 millones, la meta para el año 2003 era la de reducirlo en un 80%; a la fecha, el déficit financiero se encuentra en \$22.709 millones, disminuyéndose en lo corrido del año en \$18.670 millones, equivalente al 46% y con respecto a la meta esta reducción corresponde al 58% de cumplimiento.

#### 4.1.2 Cifras del Pasivo Exigible por anulación de reservas

Se han elaborado actas de anulación de Pasivos Exigibles por valor de \$5.084.8 millones y se continúa con la depuración, todo coordinado con las áreas generadoras responsables del gasto y con la consecución de los documentos soportes vigentes constituidos como pasivos exigibles, la meta a diciembre 31 de 2003 era la de reducir el monto de pasivos sin una cuantía determinada y presentar saldos soporte de compromisos vigentes, lo cual se cumplió.

#### 4.1.3 Registro de inconsistencias en la información remitida en las carpetas de contratos

La base de datos SIAC ya está implementada en el Instituto de Desarrollo Urbano; es utilizada por los abogados de la Subdirección Técnica de Contratos, los cuales ingresan la información desde el año 2003, dicha base contiene la información desde el proceso de licitación, presupuesto, hasta la adjudicación del contrato.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Para los años 2002 y 2001, la Subdirección Técnica de Sistemas contrató 2 profesionales, quienes ingresaron la información de estos dos años; la fecha límite de implementación de la base de datos era al 31 de diciembre de 2003, la cual se cumplió.

#### 4.1.4 Reporte de las cuentas que pasan de un mes a otro en el libro Mayor y Balances.

Mensualmente se verifica en el libro de Mayor y Balances que el saldo del mes anterior coincida con el saldo del mes siguiente, Esta Oficina Asesora comprobó los controles que se están llevando en excell con el fin de comprobar que mensualmente las cifras corresponden a las del mes anterior.

#### 4.1.5 Diferencia por menor valor en el saldo que arrastra del mes anterior el libro Mayor y Balances

La contabilidad presenta diferencias en centavos en la suma de sus movimientos débitos y Créditos correspondientes a los meses de octubre y noviembre. Para el mes de diciembre de 2002 el libro Mayor y Balances, no presenta saldos discriminados en Débitos y Créditos.

Se anularon los folios del No. 1735 al 1842 del libro Mayor y Balances de los meses de octubre, noviembre y diciembre, y se generó nuevamente la información para la impresión de estos libros de acuerdo con lo establecido en el decreto 2649 de 1993 artículo 132.

La Subdirección Técnica de Sistemas analizó en que cuentas existe la diferencia y realizó el recálculo respectivo. Se recibió capacitación por parte de Quality Software para los profesionales de la Subdirección Técnica de Presupuesto y Contabilidad, respecto a la impresión de libros oficiales y demás requerimientos necesarios para el normal desarrollo de la aplicación.

#### 4.1.6 Diferencias entre los movimientos Débitos y Créditos del Libro Diario Oficial y el Libro Mayor y Balances, para el mes de noviembre y Diciembre

No existe una verificación oportuna en el libro Oficial Mayor y Balances del mes de mayo de 2002 para evitar que se presenten cuentas con saldo contrario a su naturaleza, como es el caso de la subcuenta 480513 - Intereses por Mora en el pago de contribuciones.

Se anularon los folios 1326 al 1363 del libro de diario de los meses de noviembre y diciembre de 2002, de acuerdo con lo establecido en el decreto 2649 de 1993 artículo 132, se generaron nuevamente los reportes y





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

mensualmente se revisa que la sumatoria sea igual a la de los movimientos de del libro Mayor y Balances.

Se realizó el ajuste contable en el mes de junio de 2002 y periódicamente se revisa por parte de esta Oficina Asesora de Control Interno el Balance de Prueba y no se presentan nuevas diferencias.

4.1.7 No designación mediante acto administrativo del funcionario responsable de la custodia y tenencia de los libros, los comprobantes de contabilidad y los respectivos documentos soporte.

Se solicitó a las Subdirecciones Técnicas de Tesorería, Recursos Físicos y Presupuesto y Contabilidad, Recursos Humanos, designar los funcionarios responsables de la custodia y tenencia de los libros, a fin de solicitar a la Subdirección Técnica de Desarrollo de la Organización incluir dentro de las Manuales de Funciones estas actividades inherentes al cargo, como son la organización y conservación relativo a los archivos de los libros oficiales. Mediante oficios STDO - 1400-66048 de noviembre 4 de 2003, se envió el Proyecto de Manual de Funciones a la Subdirección Técnica de Recursos Humanos para revisión, posteriormente se envió mediante oficio STDO del 31 de diciembre de 2003 el Manual de Funciones de la entidad en 804 folios, una vez ajustado por la STRH, en el cual se incluye las funciones de custodia, control y manejo de los libros de contabilidad, auxiliares y soportes contables.

4.1.8 Las Conciliaciones Bancarias no discriminan las correspondientes partidas conciliatorias y presentan partidas mayores a un año.

Con relación al proceso de depuración de los bienes inmuebles, contabilidad ha recibido de la Dirección Técnica de Predios un listado de 2.605 inmuebles, a los cuales a 1600 predios se les ha hecho el análisis correspondiente para determinar el estado de cada uno de ellos, labor que inició en julio de 2002.

A diciembre 31 de 2002 se encuentra pendiente el avalúo de los predios ubicados en al calle 22 No.6-27 y Cra. 7 No.21-93 para proceder a realizar los ajustes contables respectivos - Incluido en el Plan de Mejoramiento de 2002.

A diciembre 31 de 2002 se ha depurado en un 67% los Bienes de Beneficio y Uso Público en Construcción, con respecto a la información que presentaba la cuenta a diciembre 31 de 2001. A diciembre 31 de 2002 se ha depurado en un 67% los Bienes de Beneficio y Uso Público en Construcción, con respecto a la información que presentaba la cuenta a diciembre 31 de 2001.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Estado Actual: A la fecha se encuentran las cuentas corrientes completamente conciliadas y el banco CITIBANK Cuenta No. 5020933021 presenta partidas conciliatorias, las cuales están identificadas y con su respectivo anexo, discriminando conceptos y beneficiarios.

Respecto a la cuenta del Banco Ganadero, el acta de conciliación ya fue firmada por los representantes legales del Banco Ganadero y del Instituto de Desarrollo Urbano y el dinero producto de la conciliación fue abonado al IDU por parte del Banco el 24 de octubre de 2003 y la cuenta corriente respectiva fue cancelada.

A la fecha se han depurado por parte de la Dirección Técnica de predios 4995 y se continua con el análisis y depuración de predios, con el fin de mantener actualizada la relación de bienes inmuebles.

Mediante oficio con radicado 112024 de diciembre 30 de 2003, el Departamento Administrativo de Catastro envió los avalúos comerciales de las sedes calle 22 No. 6-27 y carrera 7 No. 21-93, se imprimieron los auxiliares de las cuentas 164001 Edificios y Casas, 164099 Ajustes por Inflación, 199952 Valorización-Terrenos y 199962 Valorización-Edificaciones, se cotejó la relación de bienes inmuebles con saldos de los auxiliares y se efectuó el registro contable de la valorización correspondiente.

A la fecha se han efectuado 2.413 traslados y se continua con la depuración y sus respectivos traslados.

#### 4.1.9 y 4.1.10 Saneamiento Contable (Ley 716 de 2.001)

Mediante la Resolución No. 9274 del 10 de octubre de 2002, se crea el Comité de Saneamiento Contable del Instituto de Desarrollo Urbano, se aprobó el reglamento interno mediante acta del Comité de Saneamiento No. 4 de enero 28 de 2003, se realizó el inventario de partidas susceptibles de ser depuradas, las cuales se incluyeron en el plan de saneamiento contable que se elaboró el mes de mayo de 2003.

Con las Resoluciones de Junta Directiva No. 09 de fecha 26 de agosto, No. 11 del 6 de octubre y No. 15 del 25 de noviembre de 2003 se establecieron políticas y procedimientos para el cumplimiento de la Ley 716 de 2001.

Respecto al avance de cumplimiento de la Ley 716 de 2001, a 31 de diciembre de 2003, la Dirección General ha aprobado 17 Fichas Técnicas de Saneamiento Contable, que corresponden a partidas pendientes con Secretaría de Tránsito, Secretaría de Obras Públicas, Arriendos, Saldo por Amortizar, Valorizaciones,



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Multas y Anticipos. Mediante Resoluciones Nos. 9644, 9645, 10837, 12048, 13136, 13392, 13393, 13979, 13980, 14160, 14161 y 16216 aprobadas entre el 23 de octubre y el 31 de diciembre de 2003, se ordenó el saneamiento de las partidas y valores allí consignados.

### 4.1.11 Incumplimiento de la cláusula 22 del contrato No. 1-046-2002

Luego de una revisión jurídica adelantada por la DTL sobre el tema de los Subcontratos, se incluyó la siguiente cláusula en los contratos:

*“SUBCONTRATOS Y CESIÓN: SUBCONTRATOS: El CONTRATISTA podrá subcontratar parcialmente la ejecución del Contrato con personas naturales o jurídicas que tengan la idoneidad y capacidad para desarrollar la actividad subcontratada. No obstante lo anterior, el CONTRATISTA continuará siendo el único responsable ante el IDU por el cumplimiento de las obligaciones del CONTRATISTA. El CONTRATISTA es el único responsable ante el IDU de la celebración de subcontratos, en todo caso, el IDU se reserva el derecho a solicitar al CONTRATISTA de cambiar de (los) subcontratista(s) cuando, a su juicio, éste(os) no cumpla(n) con las calidades mínimas necesarias para la ejecución de la(s) labor(es) subcontratadas.”*  
Esta cláusula está aplicando a partir de diciembre de 2003.

## 4.2. ASUNTOS PENDIENTES PLAN DE MEJORAMIENTO VIGENCIA 2001

### 4.2.1 Predios

De acuerdo con el Plan de Mejoramiento, el proceso de depuración tiene un plazo de 34 meses, el cual inició en enero de 2002 y se tiene presupuestado terminar en febrero de 2005, por lo que se considera que esta actividad se encuentra en proceso.

### 4.2.2 Sistemas

El contrato No. 167 de 2002 venció el 9 de noviembre de 2003 y está en proceso de liquidación.

Para los contratos Nos. 506 y 507 de 2001, se adelantó la interfase entre nomina y contabilidad, en enero de 2004 se definió un cronograma para pruebas y producción de la misma, se encuentra pendiente la interfase con valorización.

### 4.2.3 Area Financiera

A pesar que las partidas conciliatorias se encuentran identificadas, falta firma de acuerdo con el Banco Ganadero, que permita realizar los ajustes respectivos en la información financiera del Instituto.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Continuar con el proceso de depuración de bienes inmuebles, el cual inició en julio de 2002 y de acuerdo con el plan, es una actividad que tiene una duración de 32 meses.

Obtener el avalúo de los predios del Instituto, e iniciar el proceso de actualización de la información contable.

### 4.2.4 Area Técnica.

Se encuentra pendiente la constitución del comité - integrado por las direcciones técnicas misionales y los especialistas de la subdirección de estudios y diseños de la Dirección Técnica de Construcciones- que se encargará de realizar el seguimiento integral a los estudios y diseños.

Con respecto a la actualización del Manual de Interventoría, un funcionario de la Dirección Técnica de Malla Vial se reúne quincenalmente con las otras direcciones técnicas, esto con el fin de discutir y complementar este manual. Se proyectaran foros en el primer semestre de 2003. La divulgación del manual de se he hecho solamente a nivel de coordinación técnica.

### 4.2.5 Area de Predios

Coordinar con la Subdirección Técnica de Desarrollo de la Organización, la revisión de los indicadores del área e iniciar el proceso de implementación de los mismos.

Continuar con el proceso de depuración de predios, el cual de acuerdo con lo establecido en el Plan de Mejoramiento, tiene vigencia hasta el 2004.

### 4.2.6 Area de Sistemas.

Está pendiente en el contrato 167 de 2002 las etapas de diseño, construcción e implementación.

Para los contratos 506 y 507 del 2001 se encuentra pendiente la interface con el sistema de nómina, contabilidad y valorización.

Seguimiento a los ajustes y requerimientos que surjan dentro del proceso de soporte y mantenimiento.



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

### 4.2.7 Area Contractual.

Continuar y culminar la metodología para la elaboración del plan de contratación de personas naturales bajo la modalidad de prestación de servicios para el año 2003.

A partir del mes de enero de 2003 se programarán comités cada 20 días a los cuales asistirán el o los Directores Técnicos cuya presencia se considere necesaria según las solicitudes que efectúen las áreas técnicas.

Para el 2003 se implementará en la Subdirección Técnica de Contratos y Convenios el Mapa de Riesgos, con la finalidad de adecuar, ajustar y fortalecer sus sistemas de control.

Se revisará el procedimiento para la imposición de multas para adecuarlo a los cambios normativos y jurisprudenciales que se presenten. Todas las actualizaciones que se introduzcan al procedimiento de imposición de multas y sanciones serán incluidas en la cartilla de contratación que podrá ser consultada en la INTRANET/PUBLICACIONES GENTE IDU/MANUALES, y en la Subdirección Técnica Legal.

### 4.3. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Asumiendo que el Control Interno es un proceso que corresponde llevar a cabo a la Alta Dirección de una entidad y que debe estar diseñado de tal forma que garantice una seguridad razonable, mostrando efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de los reportes financieros y cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones que enmarcan la actuación administrativa, la Contraloría de Bogotá, D.C. en ejercicio de las funciones propias de control fiscal a través del Grupo Auditor designado, realizó la evaluación al Sistema de Control Interno operante en el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, correspondiente al período comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2003, y como resultado se pudo determinar que éste se encuentra ubicado dentro de los parámetros correspondientes a un *Mediano Riesgo* y con escala de valoración de *Bueno*, debido a que cada una de las fases y componentes que lo conforman, presentan deficiencias en su implementación.

Por lo tanto, se hace necesario el fortalecimiento de cada uno de ellos mediante la evaluación constante y permanente, con el objeto de que el Sistema de Control Interno se convierta en una herramienta de gestión que le permita a la entidad cumplir con los objetivos propuestos y poder lograr una gestión eficiente y eficaz en beneficio de la ciudadanía.



## Objetivo

Determinar la calidad, eficiencia y confiabilidad del Sistema de Control Interno que opera en el IDU, con fundamento en la evaluación de los indicadores que miden la gestión de las actividades primarias o de apoyo, con el propósito de velar por el cumplimiento de las políticas, objetivos y planes que garanticen la óptima ejecución de proyectos de infraestructura física y acciones de mantenimiento y mejoramiento, para generar un desarrollo económico armonizado y sostenible en la ciudad de Bogotá.

## Metodología

A partir del conocimiento de la entidad y de la valoración y medición de las cinco fases que involucran todos los elementos del Sistema de Control Interno, se evaluaron aspectos globales de la entidad en todos los niveles de la organización, mediante la aplicación de diez cuestionarios en las áreas misionales, de apoyo a la organización y Oficina Asesora de Control Interno.

La evaluación efectuada se realizó de conformidad con los objetivos establecidos en los Programas para la evaluación del Sistema de Control Interno, teniendo en cuenta las Normas de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral.

## Alcance

De acuerdo con la función del control fiscal que debe cumplir la Dirección de Infraestructura y Transporte a través del Equipo Auditor, se llevó a cabo la evaluación del Sistema de Control Interno de la Entidad, teniendo en cuenta el grado de implementación y desarrollo de las siguientes fases: Ambiente de Control, Administración del Riesgo, Operacionalización de los Elementos, Documentación y Retroalimentación.

Para lo anterior, se aplicaron los procedimientos establecidos por la Resolución No. 054 del 8 de Noviembre de 2001 "*Por la cual se adopta el Manual de Fiscalización para Bogotá, D.C.*"; tomando como muestra las siguientes áreas misionales y de apoyo: Direcciones Técnicas de Predios, Construcciones, Malla Vial, Espacio Público, Sistemas, Planeación, Legal, Financiera y Oficinas Asesora de Gestión Ambiental y Control Interno.

Como resultado de la evaluación preliminar al Sistema de Control Interno, se observa lo siguiente:



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

### 4.3.1 Fase Ambiente de Control

Representa la forma de ser y operar de una organización; los factores de esta fase incluyen aspectos tales como los valores éticos, la experiencia, el grado de conocimiento y actitud hacia la entidad del Talento Humano. Igualmente, la organización y grado de compromiso de la Alta Dirección, lo cual incide en el cumplimiento del objeto social para la cual fue creada la entidad, en beneficio de los habitantes de la ciudad capital.

Aunque no existe de manera institucional el Código de Ética, por cuanto no ha sido adoptado mediante Acto Administrativo, expedido por el representante legal de la entidad, se pudo establecer que si existe conocimiento de la Misión y Visión Institucional y de los *Valores de la Gente IDU* por parte de los funcionarios, lo que se evidencia en la mayor participación en actividades de sensibilización y capacitación sobre autocontrol; Igualmente, una serie de Actas y Acuerdos suscritos a nivel directivo. Sin embargo, se requiere la expedición del código por medio de Acto Administrativo.

La evaluación preliminar arrojó una calificación de 3.25, que indica que su implementación se encuentra en un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano.

### 4.3.2 Fase Administración del Riesgo

Para el logro de objetivos y la determinación de la forma como deben ser manejados, se debe partir de la base que una administración debe identificar y analizar los riesgos más importantes, tanto de origen externo como interno y se hace necesario el establecimiento de objetivos tanto globales de la organización como de las actividades relevantes. En consecuencia, la evaluación de los riesgos se constituye en una responsabilidad de carácter ineludible en todos los niveles de dirección y por lo tanto, es el camino adecuado para fijar políticas, que hagan parte del plan de manejo que conlleven a evitarlos, reducirlos, dispersarlos, atomizarlos o asumirlos

La evaluación objetiva y oportuna de los riesgos y la fijación de políticas debe ir acompañado de la fijación de responsabilidades en personas que se encarguen de liderar, ejecutar y hacer el seguimiento respectivo, de tal manera que también oportunamente puedan advertir posibles desviaciones y desde luego realizar los ajustes necesarios.

Aunque las áreas objeto de evaluación presentaron Mapas de Riesgo, estas desconocen el récord sobre los hechos pasados y presentes y por ende sobre la ocurrencia de riesgos ya subsanados y actualizados. Los riesgos asociados a



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

las áreas administrativas y misionales, no presentan un adecuado manejo, toda vez que existen serias debilidades y deficiencias en la valoración de los mismos, que deben ser plasmadas en el Plan de Manejo de Riesgos.

Como resultado del análisis efectuado por el Equipo Auditor, se corroboró que los factores identificados como riesgo, no obedecen a situaciones consideradas como inminentes, sin consultar la memoria institucional. En consecuencia, de lo anterior se colige que la entidad aún no ha elaborado el Plan de Manejo, para efectos de su minimización o administración de los mismos.

Así mismo, los factores de riesgo no poseen un grado de prioridad, debido a que para efectos de hallar la posibilidad de ocurrencia del riesgo, no utilizaron la teoría de probabilidades, basada en hechos reales y cuantificables, que permitan poder establecer las políticas de administración del mismo.

Las posibles consecuencias que la entidad puede sufrir ante la ocurrencia de un riesgo, son que la entidad no este preparada con un plan de manejo y la formación de un equipo de funcionarios capacitados y organizados para efectos de su mitigación.

Como posible consecuencia tenemos que, al no efectuarse previamente una valoración de riesgos, en el momento de la ocurrencia, la entidad tenga que actuar de emergencia, utilizando un plan de choque con los recursos que estén a su alcance, para lo cual tenga que obtenerlos con sobrecostos para la entidad, afectando el cumplimiento del cronograma de actividades, metas y objetivos institucionales.

La inexistencia de un Plan de Manejo de Riesgos, (considerado como otra herramienta gerencial moderna de administración), conduce a que las buenas intenciones de la Dirección y del Comité Coordinador de Control Interno, en la mayoría de los casos, pierdan su efectividad o dificulte la aplicación de correctivos en el desarrollo organizacional, al no estar debidamente planeadas y determinando el quién, qué, cuándo, dónde, por qué y cómo, para efecto de evitar, reducir, dispersar, transferir o asumir riesgos de carácter interno o externo.

Lo anterior, a pesar que el personal operativo y administrativo comenta que fueron involucrados en la determinación de riesgos y que comunicaron las posibles acciones para minimizar o administrar los mismos; al no tener aplicabilidad, puede desmotivar a dichos servidores a volver a hacer aportes que le permitan a la administración advertir posibles desviaciones y hacer los ajustes necesarios ante nuevos riesgos; con lo que se presume que los riesgos continúan latentes.





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

La evaluación preliminar arrojó una calificación de 2.67, que indica que su implementación se encuentra en un nivel regular de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano.

### 4.3.3 Fase Operacionalización de los Elementos

Corresponde a la forma como se articulan e interrelacionan el esquema organizacional, los elementos que componen el Sistema de Control Interno, como son, entre otros, la planeación, los procesos y procedimientos, el desarrollo del talento humano, los sistemas de información, la democratización de la administración pública y los mecanismos de verificación y evaluación, que para efectos de la estandarización se consideran como los mínimos a tener en cuenta, en cualquier sistema de control.

Se pudo establecer que la Dirección Técnica de Planeación, entrega herramientas e instrumentos para el desarrollo de la planeación; sin embargo, se presentan debilidades en las dependencias, debido a que éstas muestran planes de acción relacionados, solo con sus funciones y por lo tanto no hay un modelo formal de planeación para toda la Entidad.

No existe una planta de personal acorde a las necesidades de la entidad generando una alta rotación del personal que trae como consecuencia atrasos en el desarrollo de los procesos, desaprovechando la experiencia adquirida y generando pérdidas en procesos capacitación que se tienen que realizar para los nuevos funcionarios o contratistas vinculados por contratos de Prestación de Servicios. Además, se observa también una alta rotación en el nivel directivo, reflejando fallas que debilitan el desarrollo de los planes y políticas institucionales y atrasos en el cumplimiento de las metas establecidas; lo anterior, no permite generar sentido de pertenencia y contribuye en buena parte a la pérdida de la Memoria Institucional.

Las diferentes aplicaciones con que cuenta el IDU, no están integradas de tal manera que permitan generar información consolidada que contribuya a la toma de decisiones, debido a que son utilizadas para la rendición de informes a los diferentes organismos de control y vigilancia; por lo mismo, fueron evaluadas por la Contraloría de Bogotá en la Fase de Ejecución del proceso auditor y sus resultados se pueden apreciar en el numeral 4.9.13 del presente informe.

La evaluación preliminar arrojó una calificación de 3.50, que indica que su implementación se encuentra en un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

### 4.3.4 Fase de Documentación

La entidad cuenta con un Centro de Archivo de Documentación para su consulta, así mismo, dispone de sistemas de información entre las diferentes dependencias a través del intranet y Outlook; que tal como ya se indicó, fueron objeto de valoración, cuyos resultados se pueden apreciar en el numeral 4.9.13 del presente informe. Sin embargo, no existe una dependencia donde se encuentre consolidada toda la información veraz y oportuna que facilite la consulta por parte de este organismo de control, así como los respectivos informes por dependencia de la ejecución de los programas y seguimiento de las metas ejecutadas y por ejecutar.

Es de precisar de otra parte, que junto con los manuales del Instituto, los servidores públicos aplican en sus procesos diarios aquellos impartidos por la Contaduría General de la Nación, los cuales son de obligatorio cumplimiento y desarrollan Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

La evaluación preliminar arrojó una calificación de 3.85, que indica que su implementación se encuentra en un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano.

### 4.3.5 Fase Retroalimentación

Frente a la gestión del Comité Coordinador de Control Interno, cabe destacar que solo se reunió tres veces en el año, y según manifestación del Jefe de la Oficina Asesora de Control Interno, el comité como tal no realiza seguimiento de las decisiones adoptadas por cuanto delega esta función en esa oficina asesora, contrario a lo expresado en la Ley 87 de 1993.

Por lo anterior, se dificulta la labor de este ente de control, debido que impide conceptuar sobre la eficiencia y eficacia de las recomendaciones y tareas fijadas en dicho comité.

La entidad no dispone de un Plan de Mejoramiento diferente al plan suscrito con el organismo de control, donde se establezcan claramente los objetivos generales, específicos, relación de acciones de gestión, para subsanar las fallas en los procesos, indicadores de seguimiento y los responsables del seguimiento de las falencias detectadas en cada una de las áreas. El seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría, es evaluado constantemente por la Oficina Asesora de Control Interno, lo que indica el compromiso para mejorar los procesos y procedimientos.



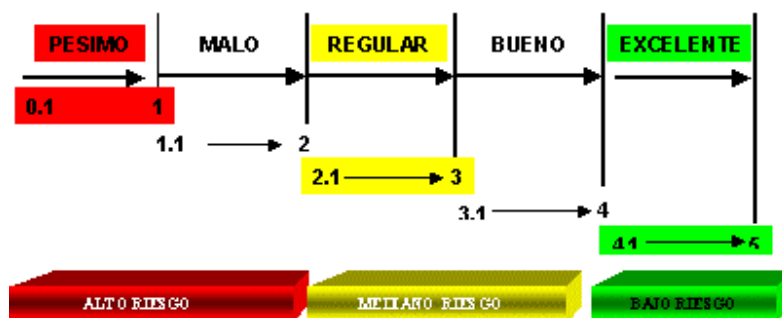
## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

La evaluación preliminar arrojó una calificación de 3.48, que indica que su implementación se encuentra en un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano.

### 4.3.6 SÍNTESIS DE LA EVALUACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La calificación del Sistema de Control Interno, se obtiene de la sumatoria de las fases, dividida por el número de ellas, el resultado se clasifica en los siguientes rangos:



Como se observa, el resultado de la aplicación de la evaluación y la consolidación de la información en la Tabla de Agregación General de Resultados, la evaluación preliminar al Sistema de Control Interno del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, obtuvo una calificación de 3.35; es decir, la entidad está expuesta a un nivel de riesgo Medio, con una escala de valoración de Bueno dentro del rango de 1 a 5.

Las debilidades señaladas en cada una de las fases, afectan la efectividad del Sistema de Control Interno de la entidad durante el año 2003, incidiendo en el logro de sus objetivos, por lo cual, la administración deberá implementar los mecanismos que coadyuvan a establecer las estrategias necesarias para subsanarlas, determinando los responsables, el tiempo y los recursos para su implementación.

La gestión de la administración frente al mejoramiento del sistema de control interno en la vigencia de 2003, se puede afirmar que se mantuvo estable, en la medida que durante las vigencias de 2001 y 2002 obtuvo calificaciones de 3.20 y 3.66, respectivamente; lo cual se evidencia en la implementación del mapa de riesgos, pero ausencia del Plan de Manejo Riesgos.



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 25

EVALUACION SISTEMA DE CONTROL INTERNO

TABLA DE AGREGACION

| <b>FASES Y COMPONENTES</b>                                 | <b>CALIFICACION</b> |
|--|---------------------|
| <b>1. AMBIENTE DE CONTROL</b>                              | <b>3.25</b>         |
| 1.1. Principios Éticos y Valores Institucionales           | 3.03                |
| 1.2. Compromiso y respaldo de la alta dirección            | 3.38                |
| 1.3. Cultura de Autocontrol                                | 3.37                |
| 1.4. Cultura del Dialogo                                   | 3.21                |
| <b>2. ADMINISTRACION DEL RIESGO</b>                        | <b>2.67</b>         |
| 2.1. Valoración del Riesgo                                 | 3.11                |
| 2.2. Manejo del Riesgo                                     | 2.41                |
| 2.3. Monitoreo   | 2.50                |
| <b>3. OPERACIONALIZACION DE LOS ELEMENTOS</b>              | <b>3.50</b>         |
| 3.1. Esquema Organizacional                                | 3.47                |
| 3.2. Planeación  | 3.88                |
| 3.3. Procesos y Procedimientos                             | 3.60                |
| 3.4. Desarrollo del Talento Humano                         | 3.53                |
| 3.5. Sistemas de Información                               | 3.33                |
| 3.6. Democratización de la Administración Pública          | 3.43                |
| 3.7. Mecanismos de verificación y evaluación               | 3.24                |
| <b>4. DOCUMENTACIÓN</b>                                    | <b>3.85</b>         |
| 4.1. Memoria Institucional                                 | 3.83                |
| 4.2. Normas y Disposiciones Internas                       | 3.81                |
| 4.3. Manuales  | 3.91                |
| <b>5. RETROALIMENTACION</b>                                | <b>3.48</b>         |
| 5.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno | 3.41                |
| 5.2. Planes de Mejoramiento                                | 3.47                |
| 5.3 Seguimiento  | 3.56                |
| <b>TOTAL</b>   | <b>3.35</b>         |

Es de resaltar la gestión de la administración durante la vigencia 2003, aunque no se refleja en la calificación del sistema, si se observan las calificaciones obtenidas en las vigencias anteriores, de 3.20 en el 2001 y 3.66 en el 2002.

Las debilidades señaladas en cada una de las fases, afectan la efectividad del sistema de control interno del IDU durante el año 2003, incidiendo en el logro de sus objetivos, por lo cual, la administración deberá implementar los mecanismos que coadyuvan a establecer las estrategias necesarias para subsanarlas, determinando los responsables, el tiempo y los recursos para su implementación.

#### 4.4. AUDITORÍA PRESUPUESTO

La Contraloría de Bogotá, D.C., en ejercicio del control fiscal de su competencia, ha efectuado la evaluación a la gestión del presupuesto habilitado para la vigencia 2003 del Instituto de Desarrollo Urbano, de



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

conformidad con el programa de auditoría propuesto para este fin, con el objeto de determinar la legalidad de los registros presupuestales, que se hayan regido de acuerdo a las disposiciones emanadas, tales como el Decreto 714 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto, expedido por el Alcalde Distrital, la Resolución No. 1602 del 10 de diciembre de 2001, la Circular No. 22 de noviembre de 2003 y Circular 28 de diciembre 26 de 2003 expedidas por la por la Secretaría de Hacienda Distrital - Dirección Distrital de Presupuesto. Así mismo, evaluar la gestión de la utilización de los recursos en términos de eficiencia y eficacia.

### Objetivos

#### General

Establecer la efectividad de la ejecución del presupuesto como instrumento de planeación, gestión y control para el cumplimiento de la misión, los objetivos institucionales, el Plan de Desarrollo Económico y Social y evaluar las operaciones y registros presupuestales efectuados en la vigencia 2003.

#### Específicos

- Verificar la exactitud, legalidad y oportunidad de las transacciones y operaciones derivadas de la ejecución de los recursos presupuestales habilitados.
- Medir la eficacia, eficiencia, en la ejecución del Plan de Desarrollo, así como la adecuada asignación de los recursos para el cumplimiento de planes, programas y actividades para el cumplimiento de estos planes.
- Comprobar la legalidad de las transacciones y operaciones que se deriven de la expedición, liquidación, ejecución y cierre presupuestal de la vigencia fiscal del año 2003, tal como lo establece el Instructivo contenido en la Circular No. 20 de Diciembre 9 de 2003 expedida por la Dirección Distrital de Presupuesto,
- Medir la eficiencia y eficacia de la gestión presupuestal.

#### Alcance

A través de la evaluación de la planeación, gestión y ejecución del presupuesto, disponible y ejecutado por el Instituto de Desarrollo Urbano durante la vigencia 2003, así como el cumplimiento de las Circulares No. 22 y 28 de 2003 de la Dirección Distrital de Presupuesto, Acuerdo No. 82 de marzo de 2003 por medio el cual se expidió el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y Gastos, Decreto 100 de abril de 2003, por el cual se reglamentó el Acuerdo 82 de 2003, así como la evaluación de las operaciones y registros se hayan cumplido de acuerdo a las



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

normas presupuestales expedidas para tal fin, tales como el Decreto 714 de 1996-Estatuto Orgánico de Presupuesto y la Resolución 1602 de 2001-Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal Presupuestal.

### Criterios y Fuentes

En el desarrollo del Programa de Auditoría “*Evaluación de Gestión Presupuestal 2003*” se tuvieron en cuenta el cumplimiento de normas de carácter presupuestal, contable y de control interno, con el objeto de establecer la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, los reconocimientos efectivamente certificados por la Secretaría de Hacienda Distrital, la adecuada constitución de Cuentas por Pagar y Reservas Presupuestales, así como aquellas que fueron anuladas y fenecidas, la financiación de las Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a diciembre 31 de 2003, las Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003 y el Pasivo Exigible al finalizar la vigencia, el Estado de Tesorería, la determinación de la situación financiera como resultado del informe de excedentes financieros del Instituto de Desarrollo Urbano.

Determinar el cumplimiento de la normatividad establecida en el Decreto 714 de 1996 - Estatuto de Presupuesto de Bogotá, Decreto 1179 de Diciembre de 1997, Decreto 111 de enero 15 de 1996, Resolución 1602 de diciembre 10 de 2001, por medio de la cual se adopta el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito, Decreto 539 y 540 de diciembre 30 de 2003, de liquidación del presupuesto de ingresos y de gastos e inversiones del Distrito Capital para la vigencia fiscal del 2003 y el Acuerdo 82 de marzo de 2003 del Concejo de Bogotá.

Las fuentes de criterio para evaluar la gestión presupuestal partieron de la legalidad tanto en su constitución como ejecución de las Reservas Presupuestales expedidas por el Instituto de Desarrollo Urbano, con base en los soportes que respaldaron la existencia de los compromisos u obligaciones con cargo al presupuesto distrital causadas a diciembre 31 de 2002, en los términos previstos en el Decreto 568 de 1996 y el Decreto 714 de 1996.

Así mismo, se tuvieron en cuenta con el fin de evaluar la ejecución y cierre presupuestal las siguientes:

Informes de la Oficina Asesora de Control Interno y de la cuenta anual de gestión entregada a la Contraloría Distrital, relacionados con la ejecución presupuestal de la vigencia 2003, así como las de vigencias anteriores.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Sistemas de registro, tanto presupuestal como contable, de la información administrativa, financiera y contractual de la Entidad.

Acuerdos, Decretos y Resoluciones, Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y Registros Presupuestales, las reservas, los giros y compromisos presupuestales.

### 4.4.1 Ejecución Presupuestal de Ingresos y Rentas

Para la vigencia 2003, el Instituto de Desarrollo Urbano, dispuso de un presupuesto inicial de ingresos por valor de \$518.703 millones, el cual durante la vigencia sufrió modificaciones por valor de \$120.186 millones, para alcanzar un presupuesto definitivo por valor de \$398.516 millones, del cual se recaudaron al finalizar la vigencia \$199.654 millones, lo cual corresponde al 50% de ejecución frente al total de presupuesto habilitado.

#### 4.4.1.1 Ingresos Corrientes

Por concepto de Ingresos Corrientes se asignaron recursos por valor de \$77.202 millones, que corresponden al 19% del total de ingresos presupuestados, de los cuales se recaudaron al finalizar la vigencia 2003 un total de \$75.762 millones, dejándose de recaudar la suma de \$1.440 millones, para una ejecución presupuestal del 98%.

Dentro de los Ingresos Corrientes, el rubro más representativa corresponde a Contribuciones, con un total de ingresos presupuestados para la vigencia por valor de \$154.854 millones, los cuales sufrieron modificaciones durante la vigencia por reducciones presupuestales por valor de \$116.274 millones, de lo cual se destaca la no aprobación por parte del Concejo Distrital de una nueva valorización presupuestada para esta vigencia por valor de \$110.000 millones, lo que afectó este rubro al presentarse una reducción presupuestal mediante Decreto 100 de abril 10 de 2003 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, para un presupuesto definitivo por este concepto por \$38.579 millones, donde se incluyen los recaudos por concepto de Valorización Local, producto de los Acuerdos 25/96 y 48 de 2001, así como la Valorización por Beneficio General, Valorización por Ley 388 - Obra por tu Lugar, lo que representó el 10% del total de ingresos presupuestados. De estos, se recaudaron al finalizar la vigencia un total de \$35.941 millones, lo que corresponde al 93.1% de ejecución presupuestal.

En este capítulo se analizará el rubro de Contribuciones – Valorización, desde el punto de vista de lo recaudado por cada uno de los Acuerdos de esta



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

contribución durante la vigencia 2003 y lo que está en Cartera por Cobrar de periodos anteriores a 2003.

Por Otros Ingresos no Tributarios se presupuestaron recursos por valor de \$31.713 millones, donde se destaca el rubro Cruce con Empresas de Servicios Públicos por concepto de cambios de redes, de lo cual se recaudaron \$25.883 millones, por concepto de Venta de Pliegos se obtuvieron ingresos por valor de \$158 millones, por concepto de Paz y Salvos se percibieron \$465 millones. En total se recaudó por este rubro \$32.498 millones lo que representó el 102.5% de ejecución presupuestal.

#### *4.4.1.2 Transferencias*

Por este concepto, el Instituto de Desarrollo Urbano presupuestó \$320.511 millones, los cuales sufrieron modificaciones por valor de \$17.068 millones, para un total de presupuesto habilitado por valor de \$303.442 millones, que corresponden al 76% del total de ingresos presupuestados para la vigencia 2003, de lo cual se obtuvieron recursos por valor de \$107.135 millones, que corresponde a un recaudo del 35.3%.

Del total de Transferencias, \$1.520 millones corresponden a Transferencias de la Nación (Fondo Nacional de Regalías), de las cuales se ejecutaron en su totalidad.

El valor restante por Transferencias, \$302.389 millones corresponden a las presupuestadas por parte de la Administración Central; de éstos se presupuestaron \$21.702 millones para transferencias de gastos de funcionamiento, \$8.527 millones por transferencias para pago del servicio de la deuda y \$81.984 millones para Transferencias de Gastos de Inversión, para un total de \$112.214 millones de recursos habilitados para estos conceptos, de las cuales el Instituto durante la vigencia recibió recursos por valor de \$106.082 millones, para una ejecución del 35%. Así mismo, se incluyen como Transferencias los aportes del Banco Mundial presupuestados para la vigencia 2003 por valor de \$51.582 millones, de los cuales se recaudaron \$816.1 millones, quedando por recaudar un valor de \$50.766 millones que quedaron como Reconocimientos para la siguiente vigencia.

Por concepto de sobretasa a la gasolina se presupuestaron recursos por valor de \$89.272 millones, los cuales quedaron para la siguiente vigencia como Reconocimientos.





**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**4.4.1.3 Recursos de Capital**

Es el tercer gran componente de ingresos, el cual alcanzó un presupuesto definitivo para la vigencia de \$17.871 millones, que equivale al 4% del total de ingresos presupuestados; de este valor, se obtuvieron recaudos por \$16.756 millones, que implica una ejecución del 94%, entre otros por concepto de recursos provenientes por rendimientos de operaciones financieras, de los cuales se obtuvieron al finalizar la vigencia \$8.041 millones.

Por recursos provenientes del crédito suscrito con los Bancos Granahorrar y de Crédito, se obtuvieron recursos por valor de \$1.695 millones, que corresponden al saldo no utilizado del crédito por valor de \$20.000 millones suscrito en el año 2002.

Por Otros Recursos de Capital se presupuestó \$6.955 millones, de los cuales se recaudó: por recursos provenientes de vigencias futuras de Inviás de \$1.573 millones; por otros recursos de capital \$1.442 millones, estos recaudados en su totalidad; por concepto de Valorización del Acuerdo 48/01 \$3.909 millones.

TABLA No. 26  
INGRESOS PRESUPUESTADOS Y EJECUCIÓN INGRESOS VIGENCIA 2003

Millones de pesos

| Rubro                 | Presupuesto Definitivo | Recaudos Vigencia 2003 | Diferencia Ejecución | Ejecución Presupuestal (%) |
|-----------------------|------------------------|------------------------|----------------------|----------------------------|
| Ingresos Corrientes   | 77.202.6               | 75.762.1               | 1.440.5              | 98.13                      |
| Transferencias        | 303.442.9              | 107.135.8              | 196.307.1            | 35.31                      |
| Recursos de Capital   | 17.871.2               | 16.756.3               | 1.114.9              | 93.76                      |
| <b>TOTAL INGRESOS</b> | <b>398.516.7</b>       | <b>199.654.2</b>       | <b>198.862.5</b>     | <b>50.10</b>               |

Fuente: Presupuesto de Ejecución de Rentas e Ingresos IDU 2003.

**4.4.2 Ejecución de Gastos de Funcionamiento e Inversión**

Respecto a la ejecución de gastos, estos presentaron el siguiente comportamiento durante la vigencia 2003: el presupuesto inicial de gastos ascendió a la suma de \$518.703 millones, el cual durante la vigencia sufrió modificaciones por valor de \$120.186 millones, para un presupuesto disponible por valor de \$398.516 millones, de los cuales se ejecutaron al finalizar la vigencia un total de \$386.122 millones, que corresponde al 97% de ejecución presupuestal. Sin embargo, es preciso señalar que por concepto de giros al finalizar la vigencia únicamente se habían efectuado pagos por valor de \$139.645 millones, que representa el 35% pagado frente al presupuesto disponible de la vigencia, tal como se muestra a continuación:



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 27

GASTOS PRESUPUESTADOS Y EJECUCIÓN PASIVA vigencia 2003

Millones de Pesos

| Rubro                       | Presupuesto Definitivo | Valor Ejecución Presupuestal (\$) | Ejecución Presupuestal (%) | Giros Efectuados | Saldo no Ejecutado |
|-----------------------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------------|------------------|--------------------|
| 1. Gastos de Funcionamiento | 28.299.6               | 28.056.7                          | 99.14                      | 24.187.0         | 242.9              |
| 2. Servicio de la Deuda     | 8.527.2                | 8.384.7                           | 98.33                      | 8.384.7          | 142.5              |
| 3. Gastos de Inversión      | 361.689.7              | 349.680.9                         | 96.66                      | 107.073.3        | 12.008.8           |
| 3.1 Inversión Directa       | 333.953.2              | 329.187.6                         | 98.57                      | 86.580.0         | 4.765.6            |
| 3.2 Pasivos Exigibles       | 27.736.5               | 20.493.3                          | 73.89                      | 20.493.3         | 7.243.2            |
| TOTAL GASTOS(1+2+3)         | 398.516.7              | 386.122.3                         | 96.89                      | 139.645.0        | 12.394.4           |

Fuente: Presupuesto de Ejecución de Gastos e Inversión IDU 2003

#### 4.4.2.1 Gastos de Funcionamiento

Los Gastos de Funcionamiento presupuestados para la vigencia 2003, ascendieron a la suma de \$28.299.6 millones, lo que corresponde al 7% del total del presupuesto de gastos, de los cuales se ejecutaron \$28.056.7 millones, lo que representó el 99.14% de ejecución. Al finalizar la vigencia por concepto de giros se efectuaron pagos por valor de \$24.187.0 millones, lo que corresponde al 85% frente al presupuesto disponible por este concepto.

#### Servicios Personales

Personal de Nómina: para la vigencia 2003, el Instituto de Desarrollo Urbano, disponía de personal de planta de 467 personas. En total al finalizar la vigencia 2003, el Instituto disponía de una planta de personal de 465 funcionarios.

Por Sueldos Personal de Nómina: durante la vigencia 2003, se dispuso de un presupuesto disponible de \$10.001.8 millones, de lo cual se ejecutaron recursos al final de la vigencia por valor de \$9.946.3 millones, para una ejecución presupuestal del 99.44%.

Gastos por Honorarios: durante la vigencia 2003, el presupuesto inicial asignó recursos a este rubro por \$108.9 millones, el cual sufrió modificaciones así: mediante Decreto 120 de abril 16 de 2003 se efectuó modificación presupuestal para este rubro por \$886 millones y mediante Resolución 014 de noviembre 25 de 2003, se efectuó una reducción presupuestal por efecto de traslado presupuestal por valor de \$49 millones, mediante Resolución 017 de diciembre



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

16 de 2003, se efectuó una adición por traslado presupuestal por valor de \$6.5 millones, para un presupuesto disponible por valor de \$952.5 millones, de lo cual se ejecutaron recursos por valor de \$946.0 millones, que equivalen al 99.32%. Sin embargo, por concepto de giros al finalizar la vigencia únicamente se habían efectuado pagos por valor de \$187.4 millones lo que representa el 19.7 % frente al total de presupuesto disponible por este rubro.

### *4.4.2.2 Servicio de la Deuda:*

Respecto a los gastos por pago del Servicio de la Deuda, se dispuso de recursos por valor de \$8.527.2 millones, lo que representó una participación dentro del total de gastos de la vigencia del 2%, de los cuales se efectuaron compromisos por valor de \$8.384.7 millones, y por igual valor se efectuaron giros durante la vigencia 2003, lo que corresponde a una ejecución del 98.33%.

### *4.4.2.3 Gastos de Inversión*

Por Gastos de Inversión el presupuesto definitivo para la vigencia 2003 ascendió a la suma de \$361.689.8 millones, representando una participación frente al total de gastos del 91%, ejecutándose recursos por valor de \$349.681.0 millones, lo que corresponde a una ejecución del 96.66%, discriminados así: \$329.187.6 millones por concepto de Gastos de Inversión Directa y \$20.493.3 millones por Pasivos Exigibles; quedando por ejecutar un total de \$12.008.8 millones, de los cuales \$4.765.6 millones corresponden a Gastos de Inversión y \$7.243.2 millones a Pasivos Exigibles.

Al finalizar la vigencia 2003, se efectuaron pagos por el rubro de inversión directa por valor de \$86.580.0 millones, lo que corresponde únicamente al 25.93% frente al presupuesto disponible, dejándose comprometidos recursos para ejecutar en la siguiente vigencia de \$242.607 millones, mediante Reservas Presupuestales a 31 de diciembre de 2003, que frente al total de recursos disponibles al iniciar la vigencia corresponde al 74%.

El comportamiento de los rubros de los proyectos de inversión tomados como muestra de análisis, en cuanto al presupuesto disponible, su ejecución y giros presupuestales, así como el cumplimiento de las metas programadas y ejecutadas durante la vigencia, establecidos en el Encargo de Auditoría 2003 se describen en el numeral 4.5. correspondiente a Evaluación al Plan de Desarrollo 2003.

### *4.4.3. Constitución de Cuentas por Pagar*

#### *4.4.3.1 Ejecución de Cuentas por Pagar a diciembre 31 de 2002*



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Durante la vigencia 2003, el Instituto de Desarrollo Urbano ejecutó Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a diciembre 31 de 2002, por valor de \$39.012 millones, discriminadas así: \$1.097 millones por concepto de Gastos de Funcionamiento, \$34.650 millones para Gastos de Inversión y \$2.977 millones sin rubro presupuestal, que corresponden a devoluciones por concepto de pagos por intereses e impuestos. Además, se presentaron anulaciones de Cuentas por Pagar por concepto de gastos de inversión por valor de \$99.2 millones.

TABLA No. 28  
EJECUCIÓN DE CUENTAS POR PAGAR A DICIEMBRE 31 DE 2001  
Millones de Pesos

| CONCEPTO  | Gastos de Funcionam. | Servicio de la Deuda | Gastos de Inversión | Sin Presupuesto | TOTAL  |
|---|----------------------|----------------------|---------------------|-----------------|--------|
| 1. Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a dic. 31/2002                 | 1.097                | 287                  | 34.650              | 2.977           | 39.012 |
| 2. Cuentas por Pagar ejecutadas a dic. 31/2003                            | 1.097                | 287                  | 34.551              | 2.977           | 38.913 |
| 3. Ajustes y Anulaciones  | 0                    | 0                    | 99.2                | 0               | 99.2   |
| Valor insoluto a dic. 31/02 de las cuentas por pagar a dic. 31/01.(1-2+3) | 0                    | 0                    | 0                   | 0               | 0      |

Fuente: Cuentas por pagar en poder del Tesorero a 31 de diciembre de 2002 pagadas en el 2003.  
Formato 1 – Cuentas por pagar a diciembre 31 de 2002.

#### 4.4.3.2 Cuentas por Pagar en Poder del Tesorero a 31 de Diciembre de 2003

A 31 de diciembre de 2003, el Instituto de Desarrollo Urbano constituyó Cuentas por Pagar en poder del Tesorero por valor de \$13.248 millones, discriminadas así: \$38.8 millones por concepto de Gastos de Funcionamiento y \$9.064 millones por Gastos de Inversión. Además, Cuentas por Pagar sin rubro presupuestal, que corresponde a pago de intereses por rendimientos financieros y devolución por pago de impuestos por valor de \$4.145 millones.



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 29

CONSTITUCIÓN DE CUENTAS POR PAGAR A DICIEMBRE 31 DE 2003

Millones de pesos

| CONCEPTO                             | Formato 1 – Cuentas por Pagar a 31 de Dic. De 2003 |
|--------------------------------------|--|
| 1. Subtotal Gastos de Funcionamiento | 38.8   |
| 1.1 Servicios Personales             | 13.5   |
| 1.2 Gastos Generales                 | 25.2   |
| 1.3 Aportes Patronales               | 0  |
| 2. Subtotal Gastos de Inversión      | 9.064  |
| 2.1 Inversión Directa                | 7.405  |
| 2.2 Pasivo Exigible de Inversión     | 1.659  |
| 3. Sin Presupuesto                   | 4.145  |
| Total Cuentas por Pagar (1+2+3)      | 13.248   |

Fuente: Formato 1 – Cuentas por Pagar constituidas a diciembre 31 de 2003.

De acuerdo a la evaluación efectuada, consistente en la verificación de los soportes de las Ordenes de Pago, las cuales constituyen las Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a 31 de Diciembre de 2003, se puede concluir que se ajustan en sus requisitos conforme lo establecido en la Circular 22 de 2003 de la Dirección Distrital de Presupuesto y la Resolución 1602 de diciembre de 2001.

#### 4.4.4. Constitución de Reservas Presupuestales

##### 4.4.4.1 Ejecución de Reservas Presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2002

Durante la vigencia 2003, de las Reservas Presupuestales que amparaban compromisos a 31 de diciembre de 2002 por \$232.333 millones, se ejecutaron un total de \$187.684 millones y se presentaron seis actas de anulación por valor de \$3.681 millones, para una ejecución presupuestal de reservas constituidas a diciembre 31 de 2002 del 82.1%, discriminadas así: por Gastos de Funcionamiento se ejecutaron Reservas Presupuestales de la vigencia 2002, por \$2.634 millones y por Gastos de Inversión se ejecutaron reservas por valor de \$185.049 millones, como se refleja en la tabla siguiente.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 30

### EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES A DICIEMBRE 31 DE 2002

Millones de Pesos

| CONCEPTO  | Gastos de Funcionamiento | Servicio de la Deuda | Gastos de Inversión | TOTAL   |
|---|--------------------------|----------------------|---------------------|---------|
| Reservas Presupuestales constituidas a dic. 31/2002 | 3.742.9                  | 0                    | 228.590             | 232.333 |
| Ejecución de reservas Presupuestales a dic. 31/2003 | 2.634                    | 0                    | 185.049             | 187.684 |
| Anulaciones de reservas                             | 814.7                    | 0                    | 2.867               | 3.681   |

Fuente: Formato 2 - Reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2002- Informe de ejecución de reservas presupuestales pagadas en el año 2003.

Durante la vigencia 2003, se elaboraron cinco Actas de Anulación de Reservas Presupuestales por valor de \$3.681.7 millones y un Acta de Fenecimiento de Reservas Presupuestales a diciembre 31 de 2003 por \$40.967 millones, discriminadas en \$293.6 millones por Gastos de Funcionamiento y \$40.673.4 millones por Gastos de Inversión, para un total de reservas anuladas y fenecidas por \$44.648.8 millones.

Al terminar la vigencia 2003, se presentaron Reservas Presupuestales fenecidas mediante acta No. 007 de diciembre 31 de 2003 por valor de \$40.967 millones, discriminada en \$293.6 millones por Gastos de Funcionamiento y \$40.673.4 millones por Gastos de Inversión, valor este que pasa al rubro Pasivos Exigibles para la vigencia 2004.

Una vez efectuado el cruce de cifras entre el informe de ejecución presupuestal de gastos de la vigencia 2003 con el Formato 2 denominado Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003, se estableció que los saldos de Reservas Presupuestales en los dos informes coinciden, no presentándose observaciones que formular.

#### 4.4.4.2 Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003

Para la vigencia 2003, el Instituto de Desarrollo Urbano constituyó Reservas Presupuestales por valor de \$246.477.3 millones, discriminadas así: \$3.869.7 millones por concepto de Gastos de Funcionamiento y \$242.607.6 millones por Gastos de Inversión.



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 31

RESERVAS PRESUPUESTALES CONSTITUIDAS A DICIEMBRE 31 DE 2003

Millones de pesos

| CONCEPTO                              | Formato 2 – Reservas Presupuestales a 31 de Dic. de 2003 | Según Ejecución Presupuestal (Compromisos – Giros) | Diferencia |
|---------------------------------------|--|--|------------|
| 1. Subtotal Gastos de Funcionamiento  | 3.870  | 3.870  | 0          |
| 1.1 Servicios Personales              | 817  | 817  |            |
| 1.2 Gastos Generales                  | 1.818  | 1.818  |            |
| 1.3 Aportes Patronales                | 1.234  | 1.235  |            |
| 2. Subtotal Servicio de la Deuda      | 0  | 0  | 0          |
| 2.1 Deuda Interna                     | 0  | 0  |            |
| 2.2 Deuda Externa                     | 0  | 0  |            |
| 3. Subtotal Gastos de Inversión       | 242.607  | 242.607  | 0          |
| 3.1 Inversión Directa                 | 242.607  | 242.607  |            |
| Total Reservas Presupuestales (1+2+3) | 246.477  | 246.477  | 0          |

Fuente: Formato 2 – Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003

Informe de ejecución del presupuesto de gastos e inversión a diciembre 31 de 2003

Con el fin de establecer la correcta constitución de las Reservas Presupuestales, se tomó una muestra de aquellas constituidas a diciembre 31 de 2003, verificando si efectivamente contenían los soportes correspondientes, tales como certificado de disponibilidad presupuestal, solicitud de registro presupuestal y el contrato, orden de compra, de servicio, de suministro, etc., de lo cual se pudo evidenciar que en las carpetas analizadas estas contenían los soportes respectivos. En la muestra analizada no se encontraron observaciones que formular.

#### 4.4.5 Estado de Tesorería

A 31 de diciembre de 2003, el Instituto de Desarrollo Urbano disponía de un total de fondos por valor de \$117.102.7 millones, de los cuales los rubros más representativos son los Fondos Disponibles en cuentas de ahorro por valor de \$75.924 millones e Inversiones Temporales por un valor de \$38.513 millones.

De los anteriores valores, se deben restar los fondos existentes con destinación específica, Fondos Especiales, Acreedores Varios y Tesorerías de Terceros, así como el crédito financiero por un valor total de \$102.180.8 millones, para un total disponible en Tesorería por \$14.921.9 millones, discriminados de la siguiente manera:



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 32

ESTADO DE TESORERÍA A 31 DE DICIEMBRE DE 2003

Millones de Pesos

| DETALLE  | PARCIAL | TOTAL     |
|--|---------|-----------|
| 1. TOTAL DE FONDOS                             |         | 117.102.7 |
| 2. Subtotal Rentas con Destinación Específica  |         | 102.180.8 |
| (-) Tesorerías de Terceros y Acreedores Varios | 4.265   |           |
| (-) Fondos Especiales                          | 10.471  |           |
| (-) Fondos con Destinación Específica          | 3.737   |           |
| (-) Valorización                               | 63.244  |           |
| (-) Recursos Propios                           | 19.996  |           |
| (-) ANTEJARDINES                               | 466.738 |           |
| Disponibilidad Total de Tesorería (1-2)        |         | 14.921.9  |

Fuente: Estado de Tesorería a 31 de diciembre de 2003

Tesorerías de Terceros y Acreedores Varios: consistente en recursos a favor de terceros por valor de \$4.264.6 millones, por concepto de Timbre, Provisión por Transferencias Ordinarias, Provisión por Valorización, que corresponden a descuentos por pagos en cada fuente de financiación, Provisión por Otras Fuentes, que corresponden a los créditos del banco KFW y Banco Mundial, Provisión por Impuesto de Estampilla Universidad Distrital, Pagos a Terceros, que corresponde a ordenes de pago cuyos beneficiarios no han efectuado el cobro por errores en la transferencia por parte del banco.

Fondos Especiales: recursos por valor de \$10.471 millones, donde se destacan Acciones, consistentes en inversiones a largo plazo en la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, Terminal de Transporte S.A., Transmilenio S.A. y Empresa de Renovación Urbana por \$1.164 millones, el convenio interadministrativo No. 040 de 2003 por valor de \$6.000 millones, Convenio de Cooperación No. 38 de 2003 con Inversiones La Bastilla S.A. por \$499 millones, Convenio IDU – Localidad Tunjuelito por valor de \$689 millones, Convenio IDU – Ciudad Bolívar por \$250 millones.

Fondos con Destinación Específica: recursos por valor de \$3.737.4 millones, provenientes de los Convenios 221 de 2001 para compra de predios ALO y 186 de 2001 para la construcción de la Plaza de los Caidos, ambos del Fondo Nacional de Regalías, recursos provenientes del Invías para compra de predios Avenida Longitudinal de Occidente, obtenidos por la titularización de vigencias futuras del Invías, Rentas Contractuales provenientes del convenio 05 de 2001 con Transmilenio S.A. y recursos provenientes de Valorización y Obra por tu Lugar para financiar reservas presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003, Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a 31 de diciembre de 2003.





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Por concepto de Valorización CDT en los bancos Granahorrar, Bancafé, Banco de Crédito, Davivienda, inversiones a un máximo de 120 días, Recursos por Valorización con reciprocidad bancaria consistente en cuentas corrientes por valor de \$1.098.5 millones y sin reciprocidad bancaria, consistente en el no cobro del gasto ocasionado por el recaudo a cambio de tener recursos en cuentas de ahorro a una tasa preferencial por valor de \$23.102 millones.

### 4.4.5.1 Reconocimientos

Por Transferencias Distritales, mediante certificación del 29 de marzo de 2004 la Dirección Distrital de Presupuesto efectuó reconocimientos por valor de \$193.513.0 millones, con el fin de pagar durante la vigencia 2004 compromisos adquiridos discriminados así: para Gastos de Funcionamiento \$499.4 millones y para Gastos de Inversión un valor de \$193.013.6 millones, de éstos \$2.106.4 millones corresponden a recursos provenientes de donación por parte de KFW.

TABLA No. 33  
Transferencias Ordinarias Vigencia 2003

| CONCEPTO                 | Presupuesto<br>Habilitado | Recaudos<br>vigencia 2003 | Millones de Pesos |
|--------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------|
|                          |                           |                           | Reconocimientos   |
| Gastos de Funcionamiento | 28.299.6                  |                           | 499.4             |
| Gastos de Inversión      | 333.953.2                 |                           | 193.013.6         |
| TOTAL                    | 362.252.8                 | 206.329.9                 | 193.513.0         |

Fuente: Certificado de Reconocimientos de la Administración Central al IDU.

### 4.4.5.2 Fondos de Destinación Específica

Los saldos disponibles en Tesorería por los Fondos de Destinación Específica a 31 de diciembre de 2002, en el Instituto de Desarrollo Urbano son los siguientes:

Recursos KFW: son recursos provenientes de transferencias efectuadas por el distrito de una donación proveniente de la banca alemana a través del banco KFW, para financiar actividades relacionadas con los proyectos de inversión 7277-Construcción del Espacio Público y 7258-Mejoramiento de la Infraestructura vial y del Espacio Público, de los cuales existían recursos disponibles en Tesorería a 31 de diciembre de 2003 por valor de \$943.8 millones, más reconocimientos efectuados por la Administración Central por valor de \$2.106.4 millones, para un total de recursos disponibles por este concepto por valor de \$3.050.3 millones, los cuales se utilizaron para financiar compromisos de Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a 31 de diciembre de 2003 por valor de \$34.4 millones, para financiar compromisos de Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003 por valor de \$2.106.4 millones y para financiar Reservas Presupuestales constituidas como pasivos



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

exigibles por valor de \$909.4 millones, para un saldo de \$0 para la vigencia 2004.

Fondo Nacional de Regalías: dinero recibido de la Nación de acuerdo a los convenios 186 y 221 de 2001, cuyo objeto es la construcción de la Plaza de los Caídos y la compra de predios para la Avenida Longitudinal de Occidente respectivamente por \$93.7 millones, menos rendimientos por valor de \$1.3 millones, los cuales se devuelven a la Tesorería de la Nación, para financiar compromisos así: Por el convenio 221 de 2001, recursos disponibles en Tesorería por valor de \$92 millones, de los cuales se destinarán \$85.9 millones para financiar compra de predios de la Avenida Longitudinal de Occidente; por compromisos de Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a 31 de diciembre de 2003 por valor de \$18 millones; por Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003 compromisos por valor de \$15.9 millones; por saldos de Reservas Presupuestales constituidas como pasivos exigibles 2004 la suma de \$50.7 millones, quedando un saldo de estos recursos para el presupuesto de la vigencia 2004 por valor de \$6 millones.

Por el convenio 186 de 2001, para la construcción de la Plaza de los Caídos, existían recursos disponibles en Tesorería por valor de \$1.761.752, para financiar compromisos así: Rendimientos para devolver al Fondo Nacional de Regalías por valor de \$148.305 y saldo de Reservas Presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2003 por valor de \$1.613.447, quedando un saldo de \$0.

Rentas Contractuales Transmilenio: son aquellos recursos aportados por la Nación para el componente Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transmilenio, cuyo saldo de recursos aportados durante la vigencia del 2001 y de acuerdo al Convenio Interadministrativo 005/2001 suscrito entre Transmilenio S.A. y el IDU, que presentaba un saldo en Tesorería al finalizar la vigencia por valor de \$1.385.018.038, destinados a financiar compromisos de Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a 31 de diciembre de 2003 por valor de \$25.8 millones y Reservas Presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2001 constituidas como pasivos exigibles en el 2004 por valor de \$736.1 millones, para un saldo de recursos sin comprometer por anulación de Pasivos Exigibles para adicionar al presupuesto de Transmilenio S.A. por valor de \$623 millones.

Recursos INVÍAS: son aquellos dineros destinados a compra de predios para la Avenida Longitudinal de Occidente, de lo cual existía un saldo disponible en Tesorería a 31 de diciembre de 2003 por valor de \$1.335 millones, los cuales se utilizarán para financiar compromisos por concepto de saldos de Reservas Presupuestales constituidas como Pasivo Exigible por \$1.335 millones.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Recursos KFW: son recursos transferidos por el Distrito provenientes de una donación de la banca alemana, banco KFW, cuyos recursos se utilizarán para financiar obras del proyecto de inversión 5054, Recuperación y Mantenimiento de Malla Vial. Por este concepto se tienen recursos por valor de \$943.8 millones, que agregados a reconocimientos por la Administración Central por valor de \$2.106.4 millones, para un total de recursos disponibles de \$3.050.3, destinados para financiar compromisos así: Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a diciembre 31 de 2003 por valor de \$34.4 millones, Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003 por valor de \$2.106.4 y saldos de Reservas Presupuestales constituidas como Pasivos Exigibles en la vigencia 2004 por valor de \$909.4 millones.

Créditos Bancarios: corresponde a desembolsos recibidos por la suscripción de créditos con el Banco de Crédito y Granahorrar, cada uno de ellos por valor de \$10.000 millones, disponiendo de recursos en Tesorería a diciembre 31 de 2003 por \$945.3 millones, de los cuales se comprometieron recursos para financiar compromisos por valor de \$889 millones, discriminados así: Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a 31 de diciembre de 2003 por \$866.8 millones, recursos de terceros por concepto de anulación de ordenes de pago por valor de \$22.1 millones, quedando un saldo de recursos para adicionar en el presupuesto de la vigencia 2004 por \$56.2 millones.

#### 4.4.6 Valorización

Por este concepto existían recursos disponibles en Tesorería a 31 de diciembre de 2003 por \$62.713 millones, cuya fuente proviene del recaudo obtenido de Valorización por Beneficio Local, Acuerdo 25 de 1995, Acuerdo 48 de 2001 y Obra por tu Lugar para la construcción de la malla vial, disponiéndose de \$531.2 millones, para un total de recursos disponibles por este rubro por valor de \$63.244 millones, los cuales se utilizarán para financiar compromisos por concepto de Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a 31 de diciembre de 2003 por \$917.4 millones, compromisos por Reservas Presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2003 por valor de \$29.991 millones y saldos de Reservas Presupuestales constituidas como Pasivo Exigible para la vigencia 2004 por \$26.763 millones, quedando un saldo de recursos sin comprometer para la vigencia 2004 por \$5.571 millones.

#### 4.4.7 Otros Fondos

Recursos Propios: por este concepto existen recursos disponibles en Tesorería a 31 de diciembre de 2003 por \$20.463 millones, discriminados en \$10.790.5 millones por ingresos corrientes, tales como venta de pliegos de condiciones, paz y salvos, cruce con Empresas de Servicios Públicos, Recursos de Capital



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

disponibles en Tesorería por rendimientos financieros por valor de \$9.303.6 millones y Otros Recursos del Fondo Nacional de Regalías por \$368.9 millones, los cuales se utilizarán en financiar compromisos de la siguiente manera: Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a diciembre 31 de 2003 por valor de \$1.179.4 millones, compromisos por Reservas Presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2002 por \$132.814, Reservas Presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2003, financiadas con Recursos de Capital por valor de \$7.899.3 millones.

Por concepto de Reservas Presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2003, existen compromisos a financiar con ingresos corrientes por valor de \$18.579 millones, presentándose un déficit o desfinanciación de estas reservas al finalizar la vigencia por valor de \$10.454 millones.

Por concepto de saldo de reservas presupuestales constituidas como Pasivos Exigibles para la vigencia 2004 existen compromisos a financiar con recursos provenientes de fuentes como ingresos corrientes, recursos provenientes del convenio KFW y recursos de capital por valor de \$3.258.9 millones.

Transferencias Distritales: son los aportes recibidos por parte de la Administración Central para el pago de obligaciones, de lo cual existen recursos disponibles en Tesorería a 31 de diciembre de 2003 por valor de \$14.923.2 millones, mas Reconocimientos por \$191.406.6 millones, para un total de recursos por este rubro de \$206.329.9 millones, de los cuales existen compromisos a financiar por valor de \$218.436.9 millones, donde \$6.061.4 millones corresponden a Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a 31 de diciembre de 2003.

Por Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003, existen compromisos a financiar con recursos por este rubro por valor de \$186.737.1 millones.

Por concepto de saldos de Reservas Presupuestales constituidas como pasivos exigibles para la vigencia 2004, existen compromisos a financiar por valor de \$25.638.3 millones, de los cuales \$12.107 millones se encuentran desfinanciados originando déficit al finalizar la vigencia 2003.

#### 4.4.8 Déficit Financiero a Diciembre 31 de 2003

Al finalizar la vigencia 2002 se presentó déficit financiero por valor de \$41.379.3 millones, el cual para la vigencia 2003 fue financiado en un valor de \$18.817.7 millones, arrojando al finalizar la vigencia 2003 un déficit financiero por valor de \$22.561.5 millones, de la siguiente forma:



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 34

## FINANCIACIÓN DÉFICIT FINANCIERO

Millones de Pesos

| FUENTE                                    | Valor Financiado del déficit | Valor Déficit Financiero |
|---|------------------------------|--------------------------|
| Déficit Financiero a diciembre 31 de 2002 |                              | 41.379                   |
| - Reservas Presupuestales                 | 14.699(*)                    |                          |
| - Pasivos Exigibles                       | 26.680(*)                    |                          |
| Financiación Déficit vigencia 2003        |                              | 18.817                   |
| - Castigo Presupuesto 2003                | 4.740                        |                          |
| - Transferencias Distritales 2003         | 6.992                        |                          |
| - Recursos del Crédito IDU                | 1.639                        |                          |
| - Depuración de Pasivos Exigibles         | 2.813                        |                          |
| - Disponibilidad en Tesorería             | 2.632                        |                          |
| Déficit Financiero a diciembre 31 de 2003 |                              | 22.561                   |

Fuente: Informe de Situación Financiera Instituto de Desarrollo Urbano IDU a diciembre 31 de 2003

(\*) Reservas Presupuestales y Pasivos Exigibles desfinanciados a diciembre 31 de 2002

Durante la vigencia 2003, el Instituto de Desarrollo Urbano financió a través de diferentes fuentes el déficit financiero presentado al finalizar la vigencia 2002, con la siguiente distribución:

A través del castigo presupuestal de la vigencia 2003, en el cual se utilizaron recursos disponibles por concepto de transferencias distritales que afectaron los recursos para inversión directa por un valor financiado de \$4.740 millones.

Por Transferencias Distritales se obtuvieron recursos para financiar Reservas Presupuestales por valor de \$6.992 millones.

Por recursos de créditos solicitados a los bancos de Crédito y Granahorrar en la vigencia 2002 por \$10.000 millones cada uno, el saldo no utilizado en esa vigencia por valor de \$1.639.4 millones.

Por depuración de Reservas Presupuestales, cuya fuente de financiación son recursos provenientes de Transferencias Ordinarias, a través de actas de anulación por valor de \$2.813.3 millones.

Para financiar Pasivos Exigibles se disponía de recursos propios en Tesorería por valor de \$2.632 millones.

A continuación se detalla la composición del Déficit Financiero, por concepto de Reservas Presupuestales con compromiso de giro y Pasivos Exigibles que



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

deberán pagarse con cargo al presupuesto de vigencias fiscales posteriores a 2003, bajo la figura de Castigo Presupuestal.

TABLA No. 35  
Déficit Financiero a 31 de Diciembre de 2003

Millones de Pesos

|  |               |
|--|---------------|
| 1. Cuentas por Pagar con Orden de Pago               |               |
| 2. Saldo de Reservas del 2003 con compromiso de giro | 10.454        |
| 3. Pasivos Exigibles por contratación (contratos)    | 12.107        |
| <b>TOTAL DEFICIT FINANCIERO A DIC. 31 DE 2003</b>    | <b>22.561</b> |

Fuente: Informe situación fiscal 2003-IDU

La estructura del déficit financiero a diciembre 31 de 2003, en términos de Ingresos Corrientes y Transferencias Ordinarias, se registra así:

Por **INGRESOS CORRIENTES** el total de compromisos para pagar Reservas Presupuestales corresponde a la suma de \$18.580 millones, de los cuales a diciembre 31 de 2003 solo existen ingresos corrientes por \$8.125 millones, con lo cual quedan sin cubrir \$10.454 millones, lo que representa déficit.

Por **TRANSFERENCIAS ORDINARIAS** el total de compromisos por pagar de Reservas Presupuestales correspondiente a Pasivos Exigibles, asciende a la suma de \$26.547 millones, de los cuales la administración tiene garantizados \$14.441 millones por concepto de disponibilidad en tesorería, discriminados en \$13.531 millones por Transferencias del Distrito y \$909.4 millones por Reconocimientos de la vigencia 2002, por concepto del convenio KFW, quedando un saldo de \$12.107 millones sin respaldo físico de circulante, valor este de déficit financiero que sumado al déficit de compromisos sin cubrir de ingresos corrientes (\$10.454 millones), totaliza un valor de \$22.561 millones que corresponde al déficit financiero registrado en el IDU a Diciembre 31 de 2003.

El total de compromisos pendientes de pago a 31 de diciembre de 2003, asciende al valor de \$318.418.2 millones, discriminados en \$13.248.3 millones por concepto de Cuentas por Pagar en poder del Tesorero, \$246.477.3 millones por Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003 y por compromisos de vigencias anteriores como Pasivos Exigibles por \$58.692.5 millones, para lo cual existen recursos para financiar estos compromisos por valor de \$295.856.6 millones, quedando un déficit financiero a diciembre 31 de 2003 por valor de \$22.561.5 millones, el cual se discrimina de la siguiente manera:

Al finalizar la vigencia 2003, por concepto de Cuentas por Pagar en poder del Tesorero a diciembre 31 de 2003, quedaron compromisos por valor de \$13.248.3 millones, los cuales están debidamente financiados, a través de



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

recursos provenientes de ingresos corrientes, recursos de capital, crédito bancario, recaudos de valorización y transferencias del distrito.

Por Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2003, amparando compromisos por valor de \$246.477.3 millones, de las cuales están financiadas reservas por valor de \$236.022.8 millones, por lo tanto, quedaron desfinanciadas o en déficit Reservas Presupuestales por valor de \$10.454.5 millones.

Por Pasivos Exigibles a 31 de diciembre de 2003, amparando compromisos por valor de \$58.692.5 millones, de los cuales están financiados pasivos por \$46.585.4 millones, por lo tanto quedan pasivos exigibles desfinanciados por valor de \$12.107 millones.

A continuación se relaciona el Hallazgo de Auditoría, resultante de la evaluación presupuestal, así:

#### 4.4.9 Hallazgo Disciplinario

**PASIVOS EXIGIBLES:** del valor total de Pasivo Exigible a 31 de diciembre de 2002, el cual ascendió a la suma de \$43.389.8 millones, al finalizar la vigencia 2003 el Instituto de Desarrollo Urbano efectuó el acta de liquidación No. 5 de Pasivos Exigibles, por medio de la cual se anularon Reservas Presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2002 por \$5.084.8 millones, para un saldo definitivo de Pasivo Exigible a 31 de diciembre de 2003 de \$38.304.9 millones, de los cuales \$20.579.5 millones se ejecutaron durante la vigencia 2003, para un saldo de Pasivos Exigibles para la vigencia 2004 de \$17.725.4 millones, como se observa en el siguiente cuadro, discriminadas por fuentes de financiación y valores:



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 36

## RESERVAS PRESUPUESTALES ANTERIORES A 2002 EJECUTADAS A DICIEMBRE 31 DE 2003

Millones de Pesos

| Fuente de Financiación    | Valor Total Pasivo Exigible 2002 y anteriores | Acta de Anulación | Valor Definitivo Pasivo Exigible 2003 | Valor Ejecutado Pasivo Exigible a diciembre 31 de 2003 | Saldo Pasivo Exigible 2004 |
|---------------------------|---|-------------------|---------------------------------------|--|----------------------------|
| Transferencias Ordinarias | 27.764  | 2.813             | 24.951                                | 14.290   | 10.660                     |
| Valorización              | 7.117   | 1.499             | 5.618                                 | 1.776  | 3.841                      |
| Otros Recursos            | 8.508   | 772               | 7.735                                 | 4.512  | 3.223                      |
| <b>Valor Total</b>        | <b>43.389</b>                                 | <b>5.084</b>      | <b>38.304</b>                         | <b>20.579</b>  | <b>17.725</b>              |

Fuente: Ejecución de Pasivos Exigibles a 31 de diciembre de 2003

A continuación se presentan las Reservas Presupuestales de los años 1997 a 2001 anuladas durante la vigencia fiscal 2003 y que normaliza el déficit financiero a diciembre 31 del 2003:

TABLA No. 37  
Reservas Anuladas en 2003

Millones de Pesos

| AÑOS            | CANTIDAD DE CONTRATOS | Valor reservas anuladas por depuración | Valor reservas anuladas para el rubro Pasivo Exigible |
|-----------------|-----------------------|--|---|
| 1997            | 17                    | 285.4                                  |   |
| 1998            | 11                    | 256.1                                  |   |
| 1999            | 49                    | 978.6                                  |   |
| 2000            | 60                    | 718.1                                  |   |
| 2001            | 82                    | 2.846.5                                |   |
| <b>SUBTOTAL</b> | <b>219</b>            |  | <b>5.084.8</b>  |
| 2003            | 6 actas de anulación  |  | 44.648.9  |
| <b>TOTAL</b>    |                       |  | <b>49.733.7</b>                                       |

Fuente: Subdirección de Presupuesto y Contabilidad IDU - Reservas de Pasivo Exigible anuladas 2002

En el cuadro anterior, se observa que durante la vigencia fiscal del 2003 y en desarrollo de la actividad de depuración efectuada por la actual administración, mediante Acta de Liquidación No. 5 de Pasivos Exigibles se anularon Reservas Presupuestales por valor de \$5.084 millones, que durante el periodo 1997 a 2001 se registraron como respaldo de Pasivos Exigibles, reservas estas que se encontraban respaldando pasivos exigibles de obligaciones no existentes, así:





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

| <u>CONCEPTO DE LA OBLIGACIÓN NO EXISTENTE</u>         | <u>MILLONES DE \$</u> |
|---|-----------------------|
| Pedios Legalizados(66 predios).....                   | 954.7                 |
| Contratos Liquidados(147 Contratos).....              | 3.953.7               |
| Contratos terminados y no Liquidados (11Contratos)... | 176.3                 |
| TOTAL.....  | 5.084.8               |

Para la Contraloría de Bogotá es bien claro, que el rubro de Pasivos Exigibles durante el periodo 1997.-2001 en la presentación del presupuesto, se ha venido presentando de manera sobrestimada en cada uno de los años en la siguiente forma :

| <u>CONCEPTO</u>                               | <u>MILLONES DE \$</u> |
|---|-----------------------|
| Pasivo exigible inexistente periodo 1997..... | 285.5                 |
| Pasivo exigible inexistente periodo 1998..... | 256.1                 |
| Pasivo exigible inexistente periodo 1999..... | 978.6                 |
| Pasivo exigible inexistente periodo 2000..... | 718.1                 |
| Pasivo exigible inexistente periodo 2001..... | <u>2.846.5</u>        |
| Total de Pasivo Exigible Inexistente          | 5.084.8               |

Dado el hecho de que en cada uno de los presupuestos del IDU para las vigencias fiscales comprendidas durante el Periodo 1997-2001, se incluyeron en el rubro de Pasivos Exigibles valores que no correspondían a obligaciones o saldo de obligaciones en la cuantía \$5.084.8 millones, contraviniendo la obligación que la entidad tenía de depuración oportuna, se constituye en una clara inobservancia de las normas presupuestales de Bogotá, contenidas en el Decreto 714 de 1996, con lo cual durante el periodo 1997-2001 se afectaron los saldos reales del rubro presupuestal “ Pasivos Exigibles”, lo cual se constituye en un HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

De la auditoria al presupuesto ejecutado en el 2003 por el Instituto, una vez efectuada la evaluación a la gestión presupuestal se puede conceptuar que en términos de eficiencia y eficacia es buena; no obstante, presentarse una ejecución presupuestal por valor de \$386.122 millones, que equivale al 97% de ejecución, frente al presupuesto disponible por valor de \$398.516 millones. Sin embargo, al observarse los giros efectuados durante la vigencia, éstos fueron únicamente del 35%, respecto al presupuesto disponible, correspondiente a un valor de \$139.644 millones, lo que necesariamente implica que los objetivos y metas programadas para la vigencia 2003, de los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo se cumplan en la vigencia siguiente, por lo tanto, se ve afectado el cumplimiento de las metas de éstos y la misión de la entidad.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Respecto al cumplimiento de las normas presupuestales, se puede conceptuar que el Instituto de Desarrollo Urbano cumple con la normatividad en cuanto al manejo de los registros y apropiaciones presupuestales.

### 4.5 AUDITORIA PLAN DE DESARROLLO

En el desarrollo de su gestión para la vigencia 2003, el Instituto adelantó 17 proyectos de inversión. Dentro del examen realizado por este ente de control se procedió a examinar el cumplimiento de las metas establecidas en los siguientes proyectos:

5054 Recuperación y Mantenimiento de la Malla Vial, 7041 Infraestructura para el Transporte Público, 7048 Ampliación y Mejoramiento de la Malla Vial, 7233 Apoyo Administrativo para la Unidad Ejecutiva Local -UEL- IDU, 7277 Construcción del Espacio Público y 7249 Gestión Ambiental de Proyectos IDU.

Dentro del análisis se tuvieron en cuenta los siguientes documentos: Plan de Desarrollo Distrital Para Vivir Todos del Mismo Lado, Plan de Acción o reporte de avance de metas y objetivos al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (SEGPLAN), informe de ejecución presupuestal del Instituto de Desarrollo Urbano IDU vigencia 2003 y el Cuadro de Mando Integral elaborado por el IDU.

#### 4.5.1. Proyecto 5054 recuperación y mantenimiento de la malla vial.

Para la vigencia en estudio, el Instituto programó realizar 36 de las 90 asistencias respecto a laboratorios, control de calidad de obras, prestación de servicios y sostenibilidad del sistema de información proyectadas para el periodo 2001-2004. Muestra un cumplimiento del 100% en el 2003.

Según el Instituto, se mantuvieron en la vigencia 4.807.193 M<sup>2</sup> de vía, de 4.933.160 M<sup>2</sup> proyectados. En el periodo 2001-2004 se proyectaron mantener 7.605.606 M<sup>2</sup>, se rehabilitaron para el 2003 63.67 km-carril de 117.06 proyectados y se construyeron 104.14 km-carril de vía local de 145.61 programados.

El IDU adquirió 6 predios para construcción de vías en la vigencia 2003, de 20 propuestos para el cuatrienio 2001-2004 y que expresamente se consagraban como meta del año 2002, en la cual solo se adquirieron 14 predios, quedando pendientes los programados y ejecutados en el 2003 para un cumplimiento del 100% en la vigencia estudiada y en el periodo del plan.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Realizó 22 unidades de gestión social de las 24 proyectadas en el Plan de Desarrollo para un cumplimiento del 100% de las programadas en la vigencia 2003. Hizo seguimiento al 97% de los contratos con pólizas de estabilidad cuando lo proyectado en la vigencia fue del 100%.

Actualizó el 100% del inventario de la malla vial que se tenía en la vigencia 2003, con la categorización establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial POT y complementó el 10% del diagnóstico de la malla vial, lo cual constituye el 100% de lo programado.

Realizó 9 estudios y diseños proyectados en la vigencia para la construcción de vías. Complementó el 100% del diagnóstico de la malla vial así programado en la vigencia 2003.

En lo concerniente con el inventario de los componentes de los sistema generales en el POT, comprende específicamente el diagnóstico del Sistema Vial, Transporte y Espacio Público. Se efectuó el contrato No. 481 de 2002, donde se actualizó el sistema vial y de transporte y el 48% del espacio público. El restante sería realizado con recursos del Banco Mundial; sin embargo, el proceso es dispendioso en razón de la metodología que exige esta institución. En el SEGPLAN se reportó no haberse realizado el inventario.

De 15.600 metros lineales de vías en Bogotá programados a señalar y demarcar en la vigencia el Instituto cumplió el 100%. No así en el periodo del plan que tiene una meta de 100.000 metros lineales, habiéndose realizado únicamente lo correspondiente a la vigencia 2003.

De 142.521 M<sup>2</sup> de espacio público proyectados a construir dentro del Plan de Desarrollo, en la vigencia se programaron 139.045 M<sup>2</sup>, de los cuales el instituto aduce se construyeron 114.496 M<sup>2</sup>.

Se proyectó en la vigencia efectuar el 100% de las interventorías a obras de urbanizaciones, de lo cual se reporta el cumplimiento en un 8.33%, que corresponde a la adjudicación y ejecución de parte de un contrato de interventoría para controlar la ejecución de vías en urbanizaciones por parte de los constructores. No se adelantó la construcción de un Box Culvert que se programó, debido a los tiempos licitatorios y trámites interinstitucionales; al igual que un puente peatonal que debió ser reprogramado para la vigencia 2004, por falta de recursos de la Localidad de Sumapaz.

En relación con las metas presentadas por el Instituto a través de este proyecto, cabe resaltar que tuvo una asignación definitiva de \$89.309.3 millones de los



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

cuales registra una ejecución de \$88.753.6 millones. Sin embargo, se presenta en giros el 29.8% y el restante en compromisos.

Consultado el informe presupuestal *-saldo por referenciado-* para la vigencia 2003, en relación con el proyecto 5054, examinando las fuentes de financiación más representativas se encontró que:

Teniendo en cuenta que el proyecto muestra una meta bastante alta de cumplimiento en mantenimiento de la malla vial (97.5%), se comparó el rubro 3311102115054 Recuperación y Mantenimiento de la Malla Vial por fuente Sobretasa a la Gasolina encontrándose una asignación definitiva de \$61.903.3 millones, de los cuales se reservaron el 100%, que representan el 70% de lo ejecutado en el proyecto. Sin embargo, se giraron \$17.533.2 millones, quedando en compromisos \$44.370.1 millones.

De otra parte, en el ítem de Construcción que involucra algunos de recuperación y mantenimiento, donde se manifiesta un cumplimiento del 82.3% en construcción del espacio público y 72% de vía local, por fuente ingresos corrientes se comprometieron \$1.506.2 millones pero no se giraron recursos; por sobretasa a la gasolina examinadas las diferentes obras se observó que se asignaron \$24.177.7 millones, se giraron \$3.516.7 millones y quedaron como compromisos \$20.661.0 millones; mediante transferencias ordinarias se asignaron \$1.174.7 millones, se reservaron el 100% de los recursos y no se presentaron giros.

Es preciso señalar que, dentro del Plan de Desarrollo Para Vivir Todos del Mismo Lado, se encuentra la meta para el trienio de mantener 500 km-carril de vías arterias, la cual fue incorporada en el proyecto 5054, meta que se encontraba rezagada en la vigencia hasta la puesta en marcha a finales de junio del *"Programa Vallas Verdes Fase I"*, con lo que la entidad superó la meta del plan. Consultadas las metas dentro del proyecto, se presenta un cambio en las unidades de medida de mantenimiento de Km-carril a M<sup>2</sup> mantenidos. La razón que argumenta la entidad, es que se hace necesario para sumar lo realizado mediante la Brigada Exhueco con el programa Vallas Verdes.

Sin embargo, al efectuar la conversión de la meta de 7605606.47 M<sup>2</sup> reportada dentro del proyecto, teniendo un ancho promedio de carril de 3.5 metros se obtuvo un dato de 2.173 Km-carril, cifra mayor a la establecida en el plan de desarrollo de 500 Km –carril para el trienio. Esto evidencia la inclusión dentro de la meta del proyecto, de otras vías diferentes a las arterias (intermedias y locales). Teniendo en cuenta el volumen de giros de recursos efectuados en el mismo, se manifiesta la imposibilidad en el cumplimiento de las metas respecto a las que no fueron incluidas en el plan.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

En este aspecto, la entidad argumentó que se incorporaron metas de la Brigada Exhueco correspondientes a renivelaciones y mantenimiento de la malla vial local con recursos IDU y F.D.L. que no hacen parte de los 500 Km –carril del plan, pero que si están incorporados dentro del proyecto 5054.

Este ente de control cuestiona la pertinencia de este indicador que suma lo realizado por la Brigada Exhueco con el Programa Vallas Verdes, como medidor de gestión y resultados del Instituto de Desarrollo Urbano IDU en materia de mantenimiento, en razón que se suman las actuaciones de la Brigada Ex Hueco, la cual mide la intervención por cada metro cuadrado real mantenido y el "Programa Vallas Verdes Fase I" que reporta la acción por las fallas en infraestructura y/o limpiezas que haya que efectuar en cada Km-carril mantenido y que es con el que se presenta un cumplimiento mayor a la meta establecida en el plan.

### 4.5.2 Proyecto 7041 Infraestructura para el Transporte Público

En atención al Control Excepcional y Prevalente ejercido en atribución constitucional por la Contraloría General de la República, se omite el examen al cumplimiento de metas y objetivos de este proyecto, en razón que su objeto responde al asumido por este ente de control (troncales del Sistema de Transporte masivo Transmilenio).

### 4.5.3 Proyecto 7277 Construcción del Espacio Público

A través de este proyecto, el Instituto reportó que dentro de los 765946 M<sup>2</sup> de espacio público a construir en el periodo 2001-2004, en la vigencia 2003 realizó 132671.94 M<sup>2</sup>, de los 323453.06 M<sup>2</sup> programados a efectuar. Realizó 7 asistencias técnicas y operativas respecto a coordinaciones jurídicas y administrativas de contratos de antejardines y parqueaderos proyectadas para el periodo. En cumplimiento del plan, el IDU reporta un estimado de 27 asistencias con un porcentaje de cumplimiento del 100%.

La entidad registró como meta la adquisición de 81 predios para construcción de espacio público en el periodo del plan, de los cuales programó adquirir 55 en la vigencia de estudio con una aprobación del 100%. De la misma forma. logró un cumplimiento total en la realización de 37 unidades de gestión social proyectadas en el 2003. Cumplió con el cubrimiento de las garantías de cobertura de ingresos mínimos a cuatro parqueaderos en concesión, con observaciones que se pueden apreciar en el numeral 4.8.3. del presente informe.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Según la entidad en la vigencia 2003 se propuso culminar el 100% de las obras en ejecución con un cumplimiento total. Estableció realizar 4 estudios y diseños; realizó el del puente de Boyacá en el Eje Ambiental para la vigencia 2003, con lo cual alcanzó el 25% de cumplimiento. El Instituto argumentó que era solo un estudio para el 2003, pero revisado el SEGPLAN en el trienio son 9 estudios, así: 1 en el 2002, 4 en el 2003 y 5 en el 2004.

En relación con este proyecto, vale decir que del total del presupuesto definitivo asignado \$39.707.8 millones se registra una ejecución de \$37.881.7 millones, pero corresponden a giros el 41.7% y el restante de \$22.073.6 millones a compromisos.

Examinando el proyecto en su ejecución presupuestal por fuente de recursos, teniendo en cuenta los items de mayor representatividad para el mismo, se observó que en lo concerniente a recursos destinados por Banco Mundial se asignaron \$5.424.0 millones, los cuales se encuentran a diciembre 31 de 2003 comprometidos pero no girados. En el mismo orden, por ingresos corrientes se presentó una asignación de \$2.014.2 millones, se comprometieron \$1.999.7 millones y se giraron \$283.4 millones.

Las fuentes importantes para el proyecto, por el peso de los giros efectuados, lo constituyó el de la Corporación Andina de Fomento - CAF por el cual se asignaron \$16.213.8 millones, se comprometió la totalidad y se giraron \$8.116.1 millones, lo que tan solo corresponde al 50.1 % de lo asignado. Por Transferencias Ordinarias se asignaron \$11.924.7 millones, se reservaron el 99.97%, se giraron \$7.211.3 millones, lo que representa el 60.5% de lo comprometido. El Instituto manifiesta que los recursos comprometidos por esta fuente no corresponden a flujo de caja, por lo que la comparación de compromisos y giros no se debe efectuar en la misma proporción.

Cabe resaltar, que los recursos asignados a través de Obra por tu Lugar de \$2.402.1 millones, se pudieron comprometer \$594.9 millones, mientras que se giraron \$118.2 millones quedando \$1807.2 millones como saldo disponible. Lo anterior, quiere decir que no se pudo poner de acuerdo a la comunidad para que mediante este programa de valorización, se realizaran obras públicas con presupuesto de la vigencia.

Con esta situación, no se explica el cumplimiento tan alto de metas físicas y objetivos presentados por el instituto en este proyecto. Si se tiene en cuenta que la meta esencial del proyecto es la construcción de 765946 M<sup>2</sup> de espacio público la cual fue cumplida en un 41% (datos del IDU), salvo que estas provengan de reservas anteriores y Pasivos Exigibles.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

### 4.5.4 Proyecto 7048 Ampliación y Mejoramiento de la Malla Vial (arterial)

Con este proyecto, la Administración Distrital a través del Instituto planteó para la vigencia del plan construir 65.32 Km-carril de vías arterias, de los cuales programó para el año 2003 la realización de 24.18 Km-carril, logrando el 68.2% de la meta. Adquirir a lo largo de cuatro años (2001-2004) 602 predios para la construcción de vías, de los cuales en la vigencia 2003 compró 241 de 255 proyectados, para un cumplimiento del 94.5%.

De la misma forma, mediante la ejecución de este proyecto se realizaron 2.66 estudios y diseños para construcción de vías en Bogotá en el año 2003 de 6 estudios programados como meta y que correspondían al 86% de lo proyectado en la vigencia del Plan de Desarrollo Para Vivir Todos del Mismo Lado.

Realizar dentro de la ejecución del plan de desarrollo 2178 Unidades de Gestión Social, de los cuales se programó en la vigencia 2003 la realización de 819 alcanzando a efectuar 813. Administrar y vender en la vigencia 1000 predios correspondientes al saldo de áreas adquiridas para la construcción de obras de este proyecto, logrando el 100 % de la meta.

En el año 2003, se proyectó pagar 11 sentencias equivalentes a procesos judiciales fallados en contra del IDU, ocasionados por obras de este proyecto. Esta meta tuvo un cumplimiento del 100%. En el periodo 2001-2004 se proyectaron pagar 65 sentencias logrando en el acumulado 25 y quedando para el año 2004 el pago de 40.

Se realizaron 56 Asistencias Técnicas y Operativas del proyecto en la vigencia 2003, logrando el 100% de la meta. En el periodo del Plan de Desarrollo se programaron 92 llevando en el acumulado el cumplimiento del 100%.

Se proyectó realizar en desarrollo del plan 60.000 compensaciones ambientales a través de la siembra de árboles, de lo cual para la vigencia se programó 50.000 compensaciones logrando la meta en un 109.1%. Se encuentra programada en el periodo 2001-2004 la construcción de un puente vehicular lo que se plantea según el informe SEGPLAN para la vigencia 2004.

Por ultimo, se programó para la vigencia 2003 culminar el 100% de las obras en ejecución, meta contemplada solo para este año y que según el IDU fue cumplida en su totalidad. De la misma forma, hacer seguimiento únicamente en la vigencia 2003 al 100% de los contratos con pólizas de estabilidad, lo que fue logrado en un 97%.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

El proyecto 7048 tuvo una asignación presupuestal para la vigencia de \$57.088.3 millones, de los cuales se ejecutaron (giros más reservas) el 97.1%, pero el porcentaje de giros apenas alcanza el 23.7%.

Tomando la ejecución presupuestal por fuente de recursos, se examinó en forma aleatoria la adquisición de predios en las diferentes obras, actividad que figura con un cumplimiento en su meta del 94.5%. Cabe señalar que el proceso de adquisición de un predio se considera culminado con la protocolización de la escritura pública a nombre del IDU y el registro de ésta en la oficina de registro de instrumentos públicos respectiva, a lo cual procede el pago del saldo del precio del bien que por lo general no excede al 30%.

Consultado el presupuesto por fuente de recursos, examinando las partidas más representativas de adquisición predial en las diferentes obras se encontró que:

Por recursos de capital se programó la adquisición de predios para ampliación y mejoramiento de la malla vial, para lo cual se asignaron \$3.473.1 millones, se comprometió el 100% pero no se giraron recursos. En adquisición de predios en el tramo de la avenida Ciudad de Cali, entre cra. 91 y calle 125, se asignaron definitivamente \$1.659.7 millones, se giraron \$435.9 millones y quedaron en saldo de reserva \$1.041.6 millones.

Por sobretasa a la gasolina para la adquisición de predios pendientes de obras anteriores se asignaron \$5.492.1 millones, se giraron \$5.295.9, quedando como saldo de reserva un 3.6%. En el tramo de Avenida Boyacá entre la Avenida Suba y la Avenida Iberia se asignaron \$1291.8 millones, se comprometió el 100% de los recursos pero no se efectuó ningún giro.

Por Transferencias Ordinarias vale resaltar una cifra que aunque reducida permite enriquecer el análisis, en razón que para adquirir predios pendientes de obras anteriores se asignaron \$ 117.0 millones, comprometiendo y girando el 100% de los recursos.

Por Valorización por Beneficio Local para la conexión cra. 11 calle 100 y 106, para la adquisición de predios se asignaron \$8.175.6 millones, se comprometieron la totalidad de los recursos, pero no se ha realizado ningún giro. En el tramo de la ciudad de Cali, cra. 91 a calle 125, se asignaron \$4.170.8 millones, de los cuales se giraron \$495.9 millones, quedando en saldo de reservas \$3.507.8 millones que corresponden al 84.1% de los recursos. Para la Avenida Comuneros de la cra. 7 a la Avenida Circunvalar en compra de predios se asignaron 1.527.2 millones, se comprometió el 95.8 %, reportando en giros \$766.9 millones.





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

El Instituto argumenta que es imposible adquirir los predios, porque la mayoría de estos presentan falsa tradición y se hace necesario sanearlos para poder adquirirlos.

Con estas cifras se evidencian dos situaciones: la imposibilidad del cumplimiento del 94.5% de la meta en la adquisición de predios en relación con el presupuesto asignado para la vigencia 2003. Las mayores adquisiciones de predios corresponden a obras anteriores por lo que el presupuesto y recursos hacen referencia a Pasivos Exigibles y reservas anteriores a la vigencia 2003.

En este proyecto haciendo seguimiento al SEGPLAN, se observa que las metas no alcanzadas en vigencias anteriores son reprogramadas para la vigencia siguiente. De tal forma que las metas dentro del periodo son establecidas al final de la vigencia anterior de acuerdo con el avance de obras y los compromisos y reservas constituidas.

### 4.5.5 Proyecto 7233 Apoyo Administrativo para la Unidad Ejecutiva Local -UEL-IDU

Este proyecto no plantea dentro del SEGPLAN actividades, pero su desarrollo corresponde al apoyo que el instituto le brinda a la unidad encargada de ejecutar los proyectos que en materia de infraestructura vial secundaria adelantan los Fondos de Desarrollo Local para las 20 localidades. Presentó una asignación de \$328.657.7 millones, los cuales están comprometidos en el 100%. El volumen de giros es de \$ 261.352.5 millones y han sido destinados al pago de salarios del personal de apoyo que aporta el IDU, bienes y servicios conexos a la actividad licitatoria y contractual y a la asesoría legal.

Es necesario destacar que los recursos invertidos en la malla vial secundaria, no figuran dentro del presupuesto del instituto, en razón que estos provienen de Los Fondos de Desarrollo Local, pero las metas físicas están incorporadas dentro de los logros de la entidad.

### 4.5.6 Proyecto 7249 Gestión Ambiental de Proyectos IDU

En este proyecto dentro del SEGPLAN, se plantea como única actividad para cada vigencia en lo concerniente a la ejecución del Plan acompañar el 100% de los proyectos de inversión del IDU de infraestructura en ejecución. Meta cumplida en el 100% en la vigencia 2003. Los recursos asignados en el año 2003 fueron de \$248.7 millones, de los cuales se comprometió el 99.9% y se giró el 28.9%.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Los logros que se presentan a través de este proyecto y que se describen más adelante en la temática denominada “*Evaluación de la gestión ambiental de proyectos IDU*”, en el cual se reporta un cumplimiento del 100%, pero que sin embargo los giros demuestran para la vigencia 2003 un bajo avance, corresponden a actividades que se programaron y adelantaban desde la vigencia 2002 y anteriores, lo que evidencia nuevamente que estas son reprogramadas de acuerdo con los compromisos, como pasivos exigibles y reservas anteriores, de tal suerte que los recursos asignados para la vigencia 2003 permitirán los logros de las metas planteadas para la vigencia 2004.

De otra parte, examinando el procedimiento mediante el cual se establecen las metas y el avance físico de los proyectos, los datos son suministrados en los informes de interventoría de las obras, que son reportados a los coordinadores de cada proyecto, de lo cual el área respectiva del instituto efectúa un consolidado.

Estas cifras son remitidas a la Dirección Técnica de Planeación donde se alimenta el SEGPLAN, que se envía al Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD. Al final de la vigencia, se reprograman las metas con base en lo alcanzado, lo comprometido y a los recursos proyectados. Se ponderan las actividades de acuerdo al volumen de recursos asignados y como presupuesto para cumplir dichas metas se reporta el proyectado para la vigencia siguiente, el cual es modificado de acuerdo con el comportamiento del recaudo y/o liberación del ente competente a transferir para su posterior ejecución.

Consultada el área de planeación y la Oficina Asesora de Control Interno, se pudo establecer que las metas presentadas en las diferentes actividades incorporan los resultados obtenidos en troncales y Unidades Ejecutivas Locales- UEL, pero cuyos recursos no hacen parte del presupuesto del IDU (Transmilenio S.A. y Fondos de Desarrollo Local).

Con la situación descrita en los proyectos de la muestra, se evidencia claramente que el cumplimiento tan alto de metas físicas y objetivos presentados por el instituto en algunos proyectos, obedece en muchos de los casos y en gran magnitud a la aplicación de recursos y al señalamiento de metas atendiendo los compromisos de reservas presupuestales y pasivos exigibles.

De tal suerte que comparar la ejecución del presupuesto en la vigencia 2003, con los logros establecidos para dicho periodo dista mucho de la realidad, por ende cuando se plantea dentro del SEGPLAN el presupuesto y las metas así descritas, se incurre en una imprecisión que impide efectuar un adecuado



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

seguimiento a los recursos que se invierten vigencia a vigencia y que se extiende al periodo del plan y por ende de una administración, si no se efectúa el corte respectivo entre recursos invertidos y logros alcanzados durante el mismo.

Cabe señalar, que las metas contempladas dentro del Plan de Desarrollo Para Vivir Todos del Mismo Lado, son en cantidad y descripción muy pocas y difusas, lo que para un ente de la preponderancia que tiene el IDU para el Distrito Capital no permite evaluar adecuadamente su gestión, máxime cuando como se muestra, la complejidad y el nivel de actividades desarrolladas es en magnitud e importancia, vitales para el mejoramiento en la calidad de vida de todos y cada uno de los habitantes de la ciudad.

Lo anterior, en razón que dentro del Plan de Desarrollo en el programa Movilidad Inteligente solo figuran como objetivos para el Instituto: *“Tres nuevas troncales de transporte masivo: Américas, NQS y Av. Suba”*; *“Mantenimiento de 500 km-carril de vías arterias”*; *“Ejecución del 10% del Plan Maestro de Ciclorrutas y conjuntamente con Secretaria de Transito S.T.”*. *“Disminución del 20% de los tiempos de desplazamiento de las personas en la ciudad”*.

En el SEGPLAN se hace seguimiento de las actividades dentro de cada proyecto, con la ponderación establecida por La Dirección Técnica de Planeación del instituto; sin embargo, las actividades ponderadas no son sopesadas por la oportunidad y conveniencia de la actividad, sino a los recursos en ella invertidos y se encuentran algunas actividades accesorias a la actividad principal del proyecto que se muestran en mayor correspondencia con otros proyectos, construcción de puentes peatonales y vehiculares en el proyecto 5054 y 7048 cuando se relacionan más con el proyecto 7265 Construcción puentes peatonales y vehiculares, obras que no se han realizado por el bajo peso porcentual asignado dentro de los proyectos en que se encuentran. La pregunta que cabe es ¿cuál es la prioridad que tienen dentro del desarrollo de la malla vial y en la solución a un problema sentido de la comunidad?

Vale decir, a manera de ejemplo, que dentro del proyecto 7277 hay marcada diferencia en ponderación entre: cubrir 7 garantías de cobertura de ingresos mínimos (aunque ello implique informes de interventoría mensuales, campañas publicitarias, informes de gestión y seguimiento de los parqueaderos, etc.), erogación que se hace dentro de los tres primeros meses del año siguiente al cual se estableció el déficit, situación que se planteaba como eventual en los contratos 385, 386, 387 y 388 de 1999 cláusula 10.2, y que tal como se consagra dentro de las metas del instituto en el SEGPLAN en el periodo, terminó siendo general. Y construir 765946 M<sup>2</sup> en la vigencia del plan de



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

desarrollo (con las actividades consecuentes que ello implica), acción que se constituye en la espina dorsal del proyecto.

La ponderación está establecida en el SEGPLAN en 10% y 60% respectivamente, pero habría que analizar la pertinencia de la meta de cobertura de ingresos mínimos de unos parqueaderos ya construidos y operando dentro del proyecto de Construcción del Espacio Público. Si se hace un adecuado examen a las actividades de un proyecto y se sopesan por oportunidad y conveniencia, se puede realizar una ponderación al cumplimiento global del proyecto por el cumplimiento de cada una de las actividades y su peso dentro del mismo.

Se hace necesario entonces que se implementen y mejoren herramientas adicionales a la ejecución presupuestal, para evaluar los logros del Instituto en materia de Plan de Desarrollo, Gestión y Resultados; se establezcan logros contra metas programadas como en la actualidad se realiza, agregando un factor fundamental cual es el comparativo del avance obtenido frente al déficit encontrado, de lo contrario, se observa un “*activismo*” que no permite evaluar a la entidad, la ciudadanía y por función constitucional a este ente de control la eficiencia y eficacia de los recursos asignados e invertidos por la Administración Distrital a través del Instituto de Desarrollo Urbano y el nivel de solución a los problemas de infraestructura vial, transporte y de espacio público que aqueja al Distrito Capital.

El IDU presentó a modo de ensayo el Cuadro de Mando Integral, donde se efectúa un análisis integral a cinco aspectos que consideran de vital importancia en el instituto y se relacionan variables e indicadores diferentes al solo presupuestal.

Dicho examen a la gestión y resultados fue realizado para el periodo del plan sin detallarlo vigencia a vigencia, dado que genera alguna complejidad por los indicadores construidos.

En este sentido, se encontró que se requiere refinar algunos indicadores, puesto que involucran actividades cuyos logros requieren independencia dado que su unidad de medida por el tipo de gestión realizada distorsiona la meta alcanzada. Tal es el caso señalado anteriormente para el proyecto 5054.

El proceso financiero debería contemplar puntajes negativos, en razón que sus falencias afectan directamente la inversión. Es decir, ante una reducción en el recaudo de cartera, retroceso en el proceso de facturación, llevar a castigo una cartera o la depuración de la base de datos fruto del castigo, estos aspectos no pueden ser llevados en valores positivos.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Tratándose de la gestión y resultados, en el recaudo los recursos, en donde el instituto tenga que realizar mayor esfuerzo y diligencia para su consecución deben presentar el mayor peso. Los sistemas de información, el incremento en el déficit financiero en una entidad como el IDU debe ser ponderado con valores más elevados y sus falencias con datos negativos.

En productividad se deberían establecer actividades más exigentes, en razón que los valores obtenidos superan los puntajes máximos, esto no es un simple formalismo, quiere decir a manera de ejemplo que se puede mejorar la productividad de cada funcionario del instituto. Se puede obtener mediante estrategias exitosas y de excelente gestión, disminución en el valor de Km-carril de troncal, vía construida y mantenida y de M<sup>2</sup> de espacio público mantenido y construido, situaciones que porcentualmente deben llevar al valor máximo para el ítem. Caso contrario, presentar valores negativos.

En control al presupuesto los indicadores no deben reflejar logros aisladamente, se requiere integración permanente entre compromisos respecto a asignación y giros cercanos al total de la reserva, de tal suerte que el avance de obra en los diferentes proyectos se pueda examinar desde la óptica presupuestal en cada vigencia.

En lo referente a los indicadores y metas del Plan, se deben incorporar elementos que permitan confrontar el déficit existente con los logros obtenidos para examinar el grado de avance a la solución de la problemática.

En actividades de apoyo, en el aspecto de estudios y diseños, el resultado se plantea por los contratados más que por los realmente efectuados. El proceso de adquisición de predios representa un peso insuficiente, en razón que para obra nueva su no disposición puede llevar a cambios de diseño o parálisis de obras. La adquisición como tal, es factor fundamental para la contabilización de activos.

Con esto no se pretende desvirtuar dicha metodología de medición, por el contrario, se considera positivo el intento hasta ahora realizado con el Cuadro de Mando Integral y se requiere seguir profundizando en la búsqueda de instrumentos que permitan evaluar de manera adecuada el Costo-Beneficio de la acción del IDU.

La contribución del Instituto en el mejoramiento de la ciudad es evidente, pero demoras en la ejecución de obras; negligencias en el cobro de carteras de valorización y que se evidenciaron con las resoluciones 14160, 13392 y 13979 de 2003, por las cuales se les dio aplicación a la Ley de Saneamiento Contable, que no es otra cosa que el reconocimiento de la prescripción de \$1.387.0



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

millones de cartera por contribución de valorización; estudios y diseños deficientes; estructuraciones financieras y legales cuyo soporte fueron estudios que sobreestimaron demandas, como es el caso de los parqueaderos en concesión, lo cual obliga al IDU a entregar a los concesionarios por cobertura de ingresos mínimos sumas cercanas a los cinco mil millones anuales y las mayores permanencia en obras que generan sobre-costos en las mismas, no deben ser asumidas por el contribuyente.

Por ende, no basta con las obras que se realizan que por demás son abundantes, cabe preguntar: ¿cuál es la efectividad de los recursos invertidos vigencia a vigencia y en cada administración? Esta pregunta debe ser respondida adecuadamente por el IDU, más que por obligación, por legitimidad institucional, mediante instrumentos técnicamente contruidos y que sean fácilmente entendidos por los ciudadanos.

### *4.5.6.1 Evaluación de la Gestión Ambiental de Proyectos IDU*

Teniendo en cuenta el Plan de Acción Ambiental, el Instituto para la vigencia de 2003 presentó los siguientes cuatro programas de gestión ambiental:

1. Programas para la implementación de la política ambiental de la entidad.
2. Programas para crear y operar el sistema de información ambiental del IDU.
3. Programas para el diseño de estrategias orientadas a generar acciones preventivas y correctivas de impactos ambiental.
4. Programas para verificar en los contratos del IDU se cumplan las normas ambientales y resoluciones de autoridad ambientales.

#### *4.5.6.1.1 Programas y Proyectos para la Implementación de la Política Ambiental de la Entidad*

La política ambiental de la entidad se actualizó, ajustó y comunicó, fortaleciendo la planificación de los proyectos, ampliando la gestión ambiental a todas las etapas del proyecto y a lo largo de ciclo de vida de cada uno de ellos y a los diferentes sectores del IDU.

Creación y Operación del Sistema de Información Ambiental del IDU: a través de la utilización de la página Web de la entidad, se mantiene actualizada la información en materia ambiental realizada por el Instituto. Se ha aprovechado esta página para informar sobre los diferentes procesos ambientales que son parte integral del desarrollo de los proyectos realizados por la entidad.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

IDU en Ambiente: para crear canales de comunicación más directos con los contratistas de la entidad y usuarios que deseen conocer sobre los adelantos de la entidad en materia de gestión ambiental, el Instituto ha dado el soporte necesario y oportuno frente a la consulta de la página Web.

Directorio de Proveedores y disposición adecuada de escombros: este directorio fue el resultado de la gestión realizada por la entidad con las autoridades ambientales DAMA y CAR, los gremios ANFALIT, ASOPAC, ASOGRAVAS Y ASOCRETO, quienes junto con el IDU firmaron el convenio 021 de 2001, con el fin de aunar esfuerzos con miras a facilitar el seguimiento de los requisitos ambientales y mineros que deben cumplir los proveedores de materiales y servicios de disposición final de escombros en los proyectos del IDU ejecutados en el Distrito Capital.

Foros y Talleres Ambientales: el Instituto facilitó espacios de capacitación y actualización en el tema ambiental para los contratistas y funcionarios de la entidad. Es así como, en el año de 2003, se realizaron los siguientes eventos:

TABLA No. 38  
EVENTOS AMBIENTALES

| EVENTO   | FECHA REALIZACIÓN         | No. PARTICIPANTES |
|--|---------------------------|-------------------|
| Foro: Manual de Seguimiento Ambiental a obras.   | Marzo 21 de 2003          | 181               |
| Foro: Manual de Seguimiento Ambiental a obras  | Abril 29 de 2003          | 90                |
| Seminario - Taller de Ambiente, Ciudad y Paisaje y divulgación de la Guía de Lineamiento Ambientales para el diseño de Proyectos de Infraestructura Urbana en Bogotá, D.C., dirigido a los funcionarios del IDU. | Septiembre a octubre 2003 | 25                |

Fuente: Anexos respectivos de la Cuenta.

Programa para el diseño de estrategias orientadas a generar acciones preventivas y correctivas de impactos ambientales

Construcción más limpia y eficiente: En este espacio en la Web del IDU, se presentan las herramientas para realizar la gestión ambiental y facilitar la ejecución de las obras.

Actualización Guía de Manejo Ambiental y procedimientos ambientales: guía de manejo ambiental versión 2003: En el 2003, el IDU y el DAMA actualizaron la Guía de Manejo Ambiental para el desarrollo de proyectos urbanos, considerando los programas y componentes ambientales definidos en ella.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Publicación y aplicación del Manual de Seguimiento Ambiental del IDU 2003, mediante el cual el contratista deberá cumplir tanto los requerimientos exigidos en dicho manual, como con los lineamientos ambientales exigidos por la Oficina Asesora de Gestión Ambiental.

Publicación y aplicación de la Guía de Lineamientos Ambientales para el Diseño de Obras de Infraestructura 2003, adoptada con la Resolución No. 14384 de diciembre 30 de 2003.

El Manual de Gestión Ambiental del IDU se adoptó a través de Resolución No. 13361 del 10 de diciembre de 2003.

Revisión de los Estudios Ambientales que contrata el IDU: la entidad revisó 392 estudios ambientales de las diferentes direcciones técnicas, relacionados con Estudios de Impacto Ambiental y Planes de Manejo Ambiental, entre otros.

Revisión del Programa de Implementación del Plan de Manejo Ambiental–PIPMA: durante la vigencia del 2003, el IDU revisó 90 Programas de Implementación del Plan de Manejo Ambiental de las diferentes direcciones técnicas.

Verificación en etapa Precontractual: se refiere a la revisión oportuna de los pliegos de condiciones de cada contrato.

#### *4.5.6.1.2 Programa para verificar el cumplimiento de las normas ambientales en los contratos del IDU.*

Fortalecimiento del control ambiental en obras: se debe mencionar que, durante el año 2003, se dio continuidad a cada uno de los procesos que fueron adelantados durante la vigencia 2002.

#### *4.5.6.1.3 Programas de la Guía de Manejo Ambiental*

De acuerdo al cuadro siguiente, las actividades definidas dentro de la Guía de Manejo Ambiental para el Desarrollo de Proyectos de Infraestructura Urbana en el Distrito, se resumen en el manejo de los siguientes programas:





# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 39

## ACTIVIDADES DE LA GUIA DE MANEJO AMBIENTAL

| COMPONENTE    | DESCRIPCIÓN  |  |
|---------------|--|--|
| Componente A: | Sistema de Gestión Ambiental.                        |  |
| Componente B: | Plan de Gestión Social                               |  |
| Componente C: | Manejo Silvicultural, Cobertura Vegetal y Paisajismo |  |
| Componente D: | Actividades de construcción y adecuación             |  |
|               | D1   | Manejo de escombros, material reutilizable, material reciclable y basuras. |
|               | D2   | Manejo de Obras de concreto y materiales de construcción                   |
|               | D3   | Manejo de residuos líquidos, combustibles, aceites y sustancias químicas   |
|               | D4   | Manejo de aguas superficiales  |
|               | D5   | Manejo de vegetación   |
|               | D6   | Manejo de Maquinaria y equipo  |
|               | D7   | Manejo de campamento y almacenes   |
|               | D8   | Controles de emisiones atmosféricas  |
|               | D9   | Señalización   |
|               | D10  | Programa de gestión social.  |
|               | D11  | Higiene, seguridad industrial y salud ocupacional                          |
| D12           | Análisis de riesgos y plan de contingencia           |  |

Fuente: Anexos respectivos de la Cuenta.

### 4.5.6.1.4 Servicios de Seguimiento Ambiental y Compensaciones.

Para cumplir con lo estipulado en la Resolución No. 310 de 2003, donde se establecen los cobros del Departamento Administrativo del Medio Ambiente-DAMA, para el pago de servicios de seguimiento ambiental para cada uno de los proyectos a ser ejecutados por el IDU, se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 017-2003 IDU-DAMA del 15 de octubre de 2003, cuyo objeto se refiere al pago de tarifas por el cobro de servicios de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control que debe cancelar el IDU al DAMA. El valor fue de \$100 millones, con un plazo de un año, el cual se inició el 14 de octubre de 2003.

### 4.5.6.1.5 Cierres Ambientales a las obras IDU

Con la aplicación del formato STDO-00407, se realizó un mayor control frente al cumplimiento de los requerimientos ambientales, facilitando la detección de pasivos ambientales antes de liquidar los contratos. Durante el año 2003, se efectuaron 117 cierres ambientales, de los cuales 25 corresponden a la Dirección de Construcciones, 50 a Espacio Público y 42 a Malla Vial.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Se encuentran pendientes 90 cierres ambientales referentes a: contratos prorrogados con vigencia superior al 31 de diciembre de 2003, contratos por entrega y revisión del informe final, por finalización de etapa de ajustes; contratos de estudios, contratos por ajustes a observaciones en entrega de árboles al Jardín Botánico.

### 4.5.6.1.6 Seguimiento Ambiental de Obra

El IDU con el objeto de tener un mayor control y verificación del cumplimiento ambiental de los proyectos adelantados por la entidad, realizó el siguiente seguimiento:

- *4.5.6.1.6.1 Informes Mensuales Ambientales:*

Se realizaron 884 informes ambientales durante la vigencia 2003, correspondiente a las siguientes áreas:

TABLA No. 40  
INFORMES AMBIENTALES POR ÁREA

| AREAS         | CONSTRUCCIONES | ESPACIO PÚBLICO | MALLA VIAL | PREDIOS |
|---------------|----------------|-----------------|------------|---------|
| No. Registros | 268            | 175             | 435        | 6       |
| TOTAL:        |                |                 |            | 884     |

Fuente: Anexos respectivos de la Cuenta.

### 4.5.6.1.6.2 Visitas y Comités Ambientales de Obra

Durante el año 2003, se efectuaron 882 visitas de obra, de las cuales 469 correspondieron al área de Construcciones, 207 a Espacio Público, 200 a Malla Vial, 3 a Predios y 3 de Consultoría.

### 4.5.6.1.6.3 Desempeño Ambiental en Obras

El Manual de Seguimiento Ambiental de Obras del IDU y Formatos Ambientales y Listas de Chequeo, son las herramientas y metodologías con las cuales el IDU mide el desempeño ambiental de sus contratistas en las obras.

#### Multas

En las siguientes áreas, durante el año 2003, se aplicaron cuatro multas por incumplimiento de las obligaciones ambientales por valor de \$655.0 millones: Construcciones: 1, Malla Vial: 2 y Espacio Público: 1. En la siguiente tabla se discriminan:



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 41

### MULTAS AMBIENTALES

| No. Contrato        | Objeto del Contrato  | Tipo de Causal               | Tasa de Multa (\$ Millones) | Estado      |
|---------------------|--|------------------------------|-----------------------------|-------------|
| 004-2002            | EDC obras de Espacio Público Kennedy.  | Legalidad de proveedores     | 466,8                       | Sancionada. |
| 066-2002            | Mantenimiento vías para Rutas Alimentadoras para Estación Intermedia Calle 80.   | Disposición de escombros     | 69,1                        | Sancionada. |
| 221-2002            | Adecuación de la troncal Américas para Transmilenio tramo 2  | Disposición de escombros     | 54,1                        | Sancionada. |
| 450-2001            | Estudios y diseños a precio global fijo y la construcción a precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de accesos a Barrios y Pavimentos Locales. | Incumplimientos ambientales. | 65,1                        | Sancionada. |
| Valor Total Multas: |  |                              | 655,1                       |             |

Fuente: Anexos respectivos de la Cuenta.

#### 4.5.6.1.7 Programas de Auditorías Ambientales.

##### 4.5.6.1.7.1 Disposición Adecuada de Escombros.

Se continuó con el tema del manejo de los escombros generados por el desarrollo de proyectos de infraestructura en el IDU.

##### 4.5.6.1.7.2 Manejo Adecuado del Recurso Forestal.

Manejo Silvicultural y Paisajístico: para el manejo silvicultural y seguimiento de los proyectos, se realizaron los siguientes Convenios Interadministrativos con el DAMA, a efectos de coordinar el seguimiento:

- a) El Convenio No. 017-2003 IDU-DAMA, cuyo objeto fue indicado anteriormente.
- b) El Convenio No. 011-2003 IDU-JBB por valor de \$282,8 millones, cuyo objeto corresponde a unir esfuerzos, recursos y conocimientos técnicos para que a través de la coordinación interinstitucional, entre el IDU y el Jardín Botánico, dar cumplimiento al Decreto 068 de 2003 en las actividades y funciones propias de cada una de las partes, y



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

- c) Convenio No. 040-2002 IDU-JBB, por valor de \$1.754,2 millones, del 13 de junio de 2003, cuyo objeto corresponde a aunar esfuerzos, recursos y conocimientos técnicos para que a través de la coordinación interinstitucional, el IDU cumpla la obligación de realizar las compensaciones de arborización exigidas por las normas vigentes para el periodo comprendido entre los años 1998 a 2001.

### 4.5.6.1.8. *Objetivos y Metas Ambientales*

Durante el 2003, se dio cumplimiento a los objetivos presentados en el Proyecto 7249 – Gestión Ambiental de Proyectos IDU.

#### Objetivo General

Evaluar oportunamente los efectos que una acción proveniente de un proyecto, legislación, programa, etc., pueda tener sobre las actividades socioeconómicas y culturales de su posible región de influencia.

#### Objetivos Específicos

Revisar las implicaciones que pueda tener la acción planeada sobre el ambiente natural, en sus diferentes componentes, en especial, sobre los posibles efectos sobre: Aplicación de Sistemas que garanticen la implementación del componente ambiental en las diversas etapas, proceso de planeación, ejecución y puesta en marcha de los proyectos adelantados por la entidad.

Otros objetivos corresponden a:

- La preservación de la diversidad biológica.
- El mantenimiento de los procesos ecológicos que soportan la vida.
- Mejoramiento de la Calidad Ambiental del entorno.
- La posibilidad de un uso sostenido de los recursos naturales, que optimice su aprovechamiento y permanencia.
- Verificación, seguimiento y control a la implementación de planes de manejo ambiental.

### 4.5.6.1.9 Justificación para su desarrollo

Los recursos económicos destinados a la gestión ambiental:

Los costos ambientales se refieren a la inversión necesaria para prevenir, mitigar y compensar los impactos ambientales generados por la ejecución de las obras y la aprobación de los permisos ambientales respectivos por parte de la autoridad ambiental.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Los costos ambientales en el Instituto, se encuentran divididos en dos grupos:

Grupo 1: los costos derivados de los contratos administrados directamente por la Oficina Asesora de Gestión Ambiental.

Estos valores corresponden a las siguientes actividades: Programas Auditorías Ambientales, CDs, Cartillas u otras publicaciones, Programas Alternativo Escombreras, Asesoría legal ambiental para proyectos IDU, Profesionales de apoyo especializado para seguimientos de proyectos tipo A, B y C, Profesionales de apoyo especializado para seguimiento de proyectos Troncales Transmilenio, Apoyo Técnico para alimentación de software, Convenio Interadministrativo DAMA-IDU.

En este grupo el monto total ejecutado para el año 2003, correspondió a los valores indicados a continuación:

TABLA No. 42  
COSTOS AMBIENTALES GRUPO 1

| PROYECTO | DESCRIPCIÓN                                     | VALOR |
|----------|---|-------|
| 7249     | OAGA GESTIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS IDU         | 246,7 |
| 7048     | OAGA AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA MALLA VIAL | 133,0 |
| 7041     | OAGA INFRAESTRUCTURA TRANSPORTE TRANSMILENIO    | 46,2  |

Fuente: anexos respectivos de la cuenta

El Convenio Interadministrativo IDU 017 del 2003 y DAMA 026 del 2003 dispuso de un presupuesto en el año 2003 para el pago de servicios ambientales de \$100.000.0 miles, que de acuerdo con dicho convenio se pagaron los siguientes aspectos:

- Permisos para ejecutar tratamientos silviculturales realizados en obras IDU.
- Costos por evaluación y seguimiento de obras IDU.
- Costos de permisos de publicidad exterior.
- Costos de permisos de ocupación de cauces, solicitados en el año 2003.
- Demás permisos otorgados por el DAMA, necesarios para ejecutar las obras IDU.

Grupo 2: en este grupo se presentan los costos ambientales que el IDU pagó a los contratistas para asegurar el cumplimiento e implementación de los planes



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

de manejo ambiental de cada una de las direcciones. Estos costos son manejados directamente por cada una de las Direcciones Técnicas.

TABLA No. 43  
COSTOS AMBIENTALES GRUPO 2

| DESCRIPCION   | VALOR (Millones \$) |
|---|---------------------|
| MONTO AMBIENTAL PARA GESTIÓN AMBIENTAL DE LOS CONTRATOS IDU | \$38.198,1          |

Fuente: anexos respectivos de la cuenta

El Costo Ambiental se encuentra definido de acuerdo a lo ejecutado por las Direcciones Técnicas ejecutoras, así:

TABLA No. 44  
COSTOS AMBIENTALES POR DIRECCIONES TÉCNICAS

Millones de \$

| AREA                         | COSTO AMBIENTAL | % PARTICIPACIÓN |
|------------------------------|-----------------|-----------------|
| Dirección de construcciones  | 31.198,6        | 81.68           |
| Dirección de Malla Vial.     | 6.037,0         | 15.80           |
| Dirección de Espacio Publico | 955,1           | 2.50            |
| Dirección de Predios.        | 7,4             | 0.02            |
| TOTAL                        | 38.198,1        |                 |

Fuente: anexos respectivos de la cuenta

Teniendo en cuenta que el monto total de los contratos fue de \$1.601.269,7 millones, ello implica que se ejecutó en el 2003 una inversión ambiental de 2.39%. Este porcentaje de inversión no incluye los datos directos de inversión desarrollados por la entidad, para lo cual la inversión realizada por el IDU equivale a un 2.55%.

#### 4.5.6.1.10 Indicador de Impacto

El IDU a través de la Oficina Asesora de Gestión Ambiental presentó los siguientes indicadores ambientales, los cuales reflejan la gestión en el 2003:

TABLA No. 45  
INDICADOR DE IMPACTO

| INDICADOR DE IMPACTO   | INDICADOR IMPACTO EJECUCIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2003 | PRODUCTO                                   |
|--|---|--|
| Indice de cumplimiento de las normas ambientales en las obras = (No. de obras sancionadas por incumplimiento/No. Total de obras) | 98.76%  | Obras ejecutadas sin sanciones ambientales |

Fuente: Anexos respectivos de la Cuenta



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

### 4.5.6.1.11 *Sistemas de Control*

El mecanismo de control que tiene la entidad se refleja en dos componentes: Control a Nivel Interno y Control a Nivel Externo.

Control a Nivel interno: en este nivel existen por parte de Oficina Asesora de Gestión Ambiental – OAGA, los siguientes controles realizados:

- Verificación del cumplimiento ambiental de los requerimientos ambientales establecidos en el contrato y en la resolución aprobatoria emitida por la autoridad ambiental.
- El Manual de seguimiento ambiental establece el procedimiento y los formatos de seguimiento a los proyectos de consultoría y de obra según sea el caso.
- Según el Manual de Interventoría, el funcionario encargado de cada proyecto revisa los informes mensuales de Interventoría, haciendo énfasis en el diligenciamiento de cada uno de los formatos, las planillas de escombros y demás soportes técnicos y legales requeridos.

Control a Nivel Externo: Aquí se efectuaron los siguientes controles:

- Todos los proyectos de Transmilenio, Troncales, Portales y Patios, contaron dentro de sus pliegos con dos sistemas de control que incluyen: un sistema de auditoría de control que debe implementar el contratista, y otro que debe realizar la interventoría para asegurar el cumplimiento al sistema de Gestión Ambiental de los proyectos.
- Por medio de los documentos como el Manual de Interventoría y el Manual de Seguimiento Ambiental de obras. Para ello, se anexan en los pliegos las listas de chequeo de verificación por componente ambiental que se manejan de acuerdo al peso relativo conforme a las actividades y recursos a intervenir.

### 4.5.6.1.12 *Avances y Resultados*

El IDU durante el año el 2003 siguió con los procesos establecidos. Para ello se deben mencionar los siguientes:

Continuidad en la implementación de la Guía de Manejo Ambiental para el Desarrollo de Proyectos de Infraestructura Urbana.

Continuidad en los procesos de evaluación, ajuste, mejoramiento y unificación de los pliegos de condiciones para los proyectos de obra del IDU.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Consolidación de la información sobre la gestión ambiental y seguimiento a obras mediante la actualización e Implementación de un software para la OAGA, a raíz de cuya creación se revisaron y actualizaron los procedimientos de la oficina.

En el 2003 se cumplió con la Resolución IDU No. 3353 de diciembre 3 de 2001 y disposiciones posteriores, respetando el Directorio de Proveedores de Materiales de Construcción y Servicios de Disposición Final de Escombros que cumplan con los requisitos ambientales y mineros establecidos en las normas vigentes.

Adicionalmente en los proyectos del IDU se inició la implementación de la Guía de lineamientos ambientales para el diseño de proyectos de infraestructura urbana en Bogotá D.C. 2003.

Durante el año 2003 se continuó con el programa de seguimiento ambiental a las obras, así:

TABLA No. 46  
SEGUIMIENTO AMBIENTAL A OBRAS

| ACTIVIDAD DE SEGUIMIENTO                   | AÑO 2003 |
|--|----------|
| CIERRE AMBIENTAL                           | 117      |
| VISITAS A OBRA                             | 882      |
| REVISIÓN DE INFORMES AMBIENTALES           | 875      |
| TOTAL ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO AMBIENTAL | 1.874    |

Fuente: Anexos respectivos de la Cuenta

Igualmente, se considera que los logros definidos como intangibles continúan vigentes teniendo en cuenta las actividades realizadas por la entidad en el desarrollo de su gestión ambiental.

#### 4.5.6.1.13 Seguimiento al Cumplimiento de Metas

A continuación se presenta una tabla resumen sobre el cumplimiento de metas:





# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 47

## SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE METAS

| No. | DESCRIPCIÓN DE LA META  | CANTIDAD | REPORTE | %AVANCE | OBSERVACIONES  |
|-----|---|----------|---------|---------|--|
| 1   | Efectuar como mínimo 79 acompañamientos de cierre ambiental de 144 proyectos en ejecución y por ejecutar.   | 79       | 117     | 148%    | Se superó la meta de 79 cierres ambientales.   |
| 2   | Preparar 480 informes de proyectos al DAMA  | 480      | 874     | 182%    | El reporte incluye el total de informes mensuales de los proyectos que por las nuevas disposiciones legales no requieren ser radicados en el DAMA.               |
| 3   | Realizar el seguimiento ambiental a proyectos de Troncales como Calle 13, San Victorino, Calle 6, Américas tramo I, II y IV y Troncal Suba tramo I, II y III. |          | 461     | 100%    | Se efectuó el 100% de seguimiento ambiental a los proyectos Transmilenio.  |
| 4   | Proyección de los pliegos licitatorios para las troncales, patios, estaciones faltantes, así como los adendos y otro sí que se requieran.                     |          |         | 100%    | Se elaboró el 100% de Apéndices Ambientales a todos los proyectos cuyas solicitudes fueron radicadas por las diferentes Direcciones técnicas del IDU en el 2003. |

Fuente: Anexos respectivos de la Cuenta

### 4.6. AUDITORÍA AL BALANCE SOCIAL

En el examen al Balance Social del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, se encontró que la entidad realizó un análisis a la problemática social, concretándola en tres situaciones básicas así: Participación y Control Ciudadano, Aumento de Cobertura en Infraestructura Vial, de Transporte y Espacio Público y Mejoramiento de la Gestión Institucional.

Plantea el mejoramiento evidente que ha tenido la ciudad capital en las últimas administraciones, en las cuales se ha propendido por la generación de una cultura de empoderamiento de lo público por parte de los habitantes del Distrito Capital. Mediante la formulación, implementación y ejecución de 17 proyectos se pretendió continuar con *“el mejoramiento y recuperación espacios públicos para la gente, la habilitación de los corredores principales para la organización del transporte público en la ciudad y la implementación de programas para el desarrollo integral de zonas marginales de la ciudad.”*<sup>25</sup>.

De la misma forma y bajo el entendido que los recursos de la ciudad han sufrido reducción dentro de la difícil situación económica que aqueja al país, lo cual ha impedido el cumplimiento de programas de largo plazo, por lo que el instituto ha

<sup>25</sup> Informe cuenta 2003, Instituto de Desarrollo Urbano, RESUMEN EJECUTIVO DEL BALANCE SOCIAL DE LA ENTIDAD-2003.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

trazado estrategias que permitan minimizar el impacto social a los problemas mencionados.

Por esto se han establecido políticas de optimización de los procesos tendientes a la priorización de recursos y que busquen el mejoramiento en la calidad de las obras publicas realizadas, lo cual considera el instituto, ha contribuido a la solución de los problemas planteados.

Los fundamentos de estas estrategias son:

Intervención integral de las obras, es decir. que en los contratos de construcción y/o rehabilitación, el mantenimiento lo debe realizar el mismo contratista.

Previo a la ejecución de las obras deben existir los estudios y diseños concluidos.

Se debe estar en continua actualización tecnológica.

Mayor exigencia en especificaciones técnicas.

La modalidad de pago se efectuará con base en precios globales.

Fortalecimiento en las directrices de la política ambiental en obra.

Establecimiento dentro del plan social de pago de compensaciones, reasentamientos, Puntos CREA, juntas de vigilancia y participación en la cofinanciación de obras de interés comunitario.

De otra parte y como aspecto fundamental e integral para el logro de la implementación de las políticas señaladas y la ejecución de los proyectos se buscó la financiación de varios de éstos a través de gestiones con el Banco Mundial, la Nación, el cobro de faltantes de valorización y aumento del porcentaje de la sobretasa a la gasolina. Recursos que finalmente se obtuvieron mediante el compromiso de vigencia futuras de la Nación y recursos del crédito con el Banco Mundial de los que el IDU recibió el 79%. Mediante el Acuerdo 48 de 2001 se lograron los recursos para obras complementarias de valorización y se aumentó del 20 al 25% del porcentaje de recaudo de la sobretasa a través de la Ley 788 del 2002.

En lo relacionado con los problemas sociales determinados por la entidad, cabe señalar que el problema tres: Mejoramiento de la Gestión Institucional, si bien es una necesidad para que las acciones adelantadas por la entidad lleguen al beneficiario directo, no se entiende como problema social. Este debería estar



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

incorporado como aspecto funcional y operativo de cada uno de los problemas sociales proyectados a atender de acuerdo con el objeto social de la entidad.

En este problema se establece el mejoramiento de la plataforma tecnológica en los diversos campos que se encuentran en el organigrama de la entidad, tanto en procesos como en áreas; es así que se pretendió mejorar la sistematización, estandarización y automatización de procesos críticos. Dentro de las actividades adelantadas, se renovó e implementó software en áreas de manejo y administración de correspondencia, manejo y control de quejas, reclamos y derechos de petición, temas de presupuesto, de contabilidad, administración y control a la contratación del instituto, selección de personal, seguimiento a pólizas de garantía, sistema de gestión ambiental, seguimiento a la administración de predios y en general el mejoramiento en sistemas de comunicación como pagina WEB, Intranet, Actualidu, Flash IDU, Carteleras (compra de software y hardware).

Como logros la administración manifiesta la disminución de tiempos en atención a los contribuyentes de la valorización de 12.65 minutos a 7.8 minutos para la vigencia 2003 y se logró atender en el mismo periodo a 450.519 personas. Al respecto, es indudable que el instituto mantiene unos niveles óptimos de servicio en las instalaciones ubicadas en el piso 1, siendo el proceso de obtención de información o paz y salvos bastante rápida.

En relación con el problema de participación y control ciudadano, la entidad establece que es necesario atender a la comunidad afectada por la ejecución de obras públicas, en especial de estratos 1 y 2, determinar el impacto que se genera por su reubicación y la mitigación del mismo en ellos y en la población receptora; esta es sin duda una prioridad que tiene el instituto en el marco de la legitimidad de su acción. Para la vigencia 2003, la entidad reportó como resultados la realización de 586 compensaciones sociales y 128 reasentamientos; se constituyeron 243 puntos CREA situados en cada obra con el fin de disipar inquietudes y dudas por parte de los habitantes circunvecinos; En cofinanciación con las comunidades se adelantaron siete proyectos que sumaron \$1542.1 millones para la realización de andenes plazoletas y vías, de los cuales se encuentran tres ejecutados y cuatro en proceso licitatorio; se realizaron 14 juntas de vigilancia para la verificación y ajuste del cobro de valorización al acuerdo vigente.

Por último, indica el Instituto que durante el periodo 2001-2003 se generaron 52.845 empleos directos en promedio anual, correspondiendo 29.112 a empleos directos y 23.732 a indirectos.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

De otra parte, en lo concerniente con el problema social No. 2 - Aumento de Cobertura en Infraestructura Vial, de Transporte y Espacio Público, cuya necesidad está manifiesta como parte de la misión institucional de la entidad, se adelantaron acciones que propendieron por la integralidad y focalización de los recursos buscando la intervención integral, es decir, que toda actividad en la infraestructura urbana de movilidad implicara acción en los tres sistemas: vial, de transporte y espacio público. Específicamente, en la construcción de vías para el transporte público colectivo, en toda rehabilitación, se deben incluir los andenes. Si la vía interactúa con la red de ciclorutas, se debe efectuar el tramo que garantice la conexión con esta.

En las vías del Sistema Integrado de Transporte Masivo, argumentó la entidad “– *SITM- Transmilenio en cada contrato se incorpora troncal con carril exclusivo, de tráfico mixto (vehículos particulares, taxis y transporte intermunicipal), andenes, puentes peatonales, estaciones, ciclorutas, plazoletas y separadores*”<sup>26</sup>.

Asimismo, los contratos deben contener el mantenimiento de las obras por un periodo de tiempo. En el sistema de transporte masivo cada uno de los componentes tiene un mantenimiento de 5 años; en los de rutas alimentadoras, sistemas de espacio público, ciclorutas y sistema vial el periodo es de 2 años. Estas actividades son efectuadas por el mismo contratista que realizó la obra. De la misma forma, los plazos de mantenimiento implican vigencias futuras y se establecen de acuerdo a las disponibilidades presupuestales. Como aspecto adicional se extiende la exigencia de las pólizas de estabilidad por un tiempo mínimo de 2 años a partir de la terminación de la fase de mantenimiento en cada contrato. Para la infraestructura vial arterial y complementaria se desarrolló el programa “*Distritos de Mantenimiento Mallas Verdes*” ya estudiado en el informe de Plan de Desarrollo.

Se desarrollaron modelos técnicos de priorización que tienen en cuenta factores de movilidad, como la capacidad física de la vía, tráfico rodante, estado físico y estructural, índices de accidentalidad, población afectada, etc.

Se implementó como política no contratar las intervenciones, hasta tanto no se hubieren concluido los estudios y diseños con el fin de mejorar el control de calidad y los tiempos de ejecución de las obras de rehabilitación y construcción de infraestructura. Con lo anterior, se garantiza la adecuada elaboración de los presupuestos oficiales.

En desarrollo de los convenios 051/99, 029/99, 3501/94, 005/00 y 034/00 con las empresas de servicios públicos: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-E.A.A.B., Codensa, Empresa de Teléfonos de Bogotá-E.T.B., Telecom y

<sup>26</sup> RENDICIÓN DE CUENTA ANUAL VIGENCIA 2003, IDU.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Empresas Públicas de Medellín-E.P.M., se crearon seis comités con el fin de hacer más eficientes las obras de redes de servicios públicos de los proyectos.

Por ultimo, se creó el Comité de Investigación y Desarrollo mediante la Resolución 5037 del 11 de julio de 2003, encargado de asesorar al instituto en la investigación aplicada en áreas y procesos directamente relacionados con la misión institucional. Mediante la Resolución 2934 de 2003 se buscó incrementar las condiciones técnicas en la construcción de vías, con altos estándares de calidad en materiales y en los diseños.

Los resultados de esta política, señala el Instituto, se manifiestan en el ahorro en los tiempos de desplazamiento en un 19.5%, que equivale a 11.4 minutos y en economía por cada ciudadano, dado el menor tiempo de desplazamiento de \$377.568 en los últimos tres años.

El resultado de las acciones individuales por las obras realizadas, se contempló en unidades físicas descritas en el informe de Plan de Desarrollo. En cuanto a datos de población afectada o beneficiada, el IDU menciona la cobertura de la totalidad de los habitantes de la ciudad Capital. Vale decir, que la metodología del Balance Social se viene adelantando con las Administración Distrital y por ende con sus diferentes entidades cerca de ocho años, durante los cuales se ha enfatizado en la importancia de establecer población directamente beneficiada con la ejecución de las obras, sin embargo, pese a los avances sigue siendo precario el desarrollo de este componente dentro del balance social que deben mostrar las entidades fruto de su gestión social.

De las estrategias utilizadas, vale decir que la Contraloría Distrital ha mostrado serios reparos en algunos cambios en la modalidad contractual. Entre los principales cuestionamientos están: falta de planeación en el proceso de selección de consultores, incremento en tres veces el costo de kilómetros/carril por la tendencia de mayor utilización de los concretos hidráulicos, innovación de materiales no previstos en los diseños y que posteriormente presentaron fallas en su desempeño, favorecimiento a cementeras por cambios de estructura de los pavimentos en los nuevos diseños.

Se generan mayores tiempos en la contratación y mantenimiento de las obras, mayores costos financieros por la modalidad establecida en la estructuración financiera de las concesiones; la posibilidad de cambiar y modificar diseños por parte de los concesionarios, elimina la determinabilidad de las remuneraciones de éstos, la optimización a diseños que significan ahorros a los concesionarios, lo cual “podría permitir posibles ganancias de los concesionarios por fuera de la rentabilidad que se buscó otorgárseles como justa y de mercado”, la forma de otorgar al mismo contratista el mantenimiento para un periodo de cinco años limita la



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

responsabilidad del contratista y de los aseguradores sobre la estabilidad y calidad de la obra<sup>27</sup>.

Otro aspecto que merece atención, está directamente relacionado con los resultados encontrados en el análisis al Plan de Desarrollo que permiten inferir que los resultados sociales se encuentran rezagados por lo menos un año, en razón que la ejecución mostrada se encuentra sobre el papel, pero los resultados sociales del presupuesto de la vigencia 2003 se reflejaron en la vigencia 2004 y siguientes, de tal suerte que los resultados físicos obtenidos corresponden a recursos de vigencias anteriores y pasivos exigibles.

En cuanto a los formatos presentados por la entidad como sugerentes para consolidar el análisis de cada problema social establecido, vale decir que en los tres problemas se cumple con el suministro de la información. El presupuesto invertido en cada problema social no corresponde necesariamente al presupuesto por proyectos del plan en la medida que la unidad de estudio cambia, es decir, en el balance social la unidad de análisis es el problema social y en el plan de desarrollo (forma acorde a la presentación del presupuesto) es el proyecto.

Examinados los recursos, se evidencia coherencia y veracidad con el presupuesto del Instituto, en razón de la forma como se abordaron los problemas existentes y a los cuales se buscó atender. La diferencia con la ejecución presupuestal se da en la exclusión de recursos que fueron incorporados en el problema social No.1-Participación y Control Ciudadano. El impacto social se homologa en su mayoría a las metas establecidas para el Plan de Desarrollo, la población que demanda el servicio se desarrolla de manera simplista, estableciéndose la proyectada para el distrito Capital. Los indicadores de calidad en lo concerniente a la oportunidad, en algunos casos, son confundidos con los de eficacia.

### 4.7 AUDITORIA A LOS INGRESOS POR VALORIZACIÓN

La Contraloría de Bogotá, en ejercicio del control fiscal de su competencia, efectuó la evaluación a los ingresos por concepto de valorización para la vigencia 2003 al Instituto de Desarrollo Urbano, de conformidad con el programa de auditoria propuesto para este fin, cuyo objeto es evaluar sus registros y que se encuentren de acuerdo a las disposiciones emanadas, tales como la Ley 25 de 1921, el Decreto 1333 de 1986 y el Decreto Ley 1421 del 21 de Julio de 1993, que estableció con respecto a Valorización en el artículo 157 –Valorización “*Corresponde al Concejo establecer la contribución de valorización por*

---

<sup>27</sup> Contraloría de Bogotá, Interrogantes sobre la contratación de la segunda fase de las troncales de Transmilenio IDU – Transmilenio, pags. 12,15, 16,17, 21, 31, 33 y 35.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Beneficio Local o General; determinar los sistemas y métodos para definir los costos y beneficios de las obras o fijar el monto de las mismas que se pueden distribuir a título de valorización y como recuperación de tales costos o de parte de los mismos y la forma de hacer su reparto. La Liquidación y recaudo puede efectuarse antes, durante o después de las obras o del respectivo conjunto de obras(...)"*.

### 4.7.1 Análisis de la Cartera por Valorización

TABLA No. 48  
DISTRIBUCION POR EDADES DE LA CARTERA POR VALORIZACION A MAYO 30 DE 2004  
Millones de Pesos

| EDADES          | Beneficio General |                 | Ciudad Salitre |                | Beneficio Local (Acuerdo 25/95) |                 | Beneficio Local (Acuerdo 48/01) |                 | Obra por tu Lugar |               | TOTAL DE LA CARTERA A MAYO 30 DE 2004 |                 |              |
|-----------------|-------------------|-----------------|----------------|----------------|---------------------------------|-----------------|---------------------------------|-----------------|-------------------|---------------|---------------------------------------|-----------------|--------------|
|                 | Predios           | Valor           | Predios        | Valor          | Predios                         | Valor           | Predios                         | Valor           | Predios           | Valor         | Predios                               | Valor           | %            |
| 0-0 Meses       | 2.130             | 262,6           | 10             | 644,3          | 3.101                           | 3.448,2         | 7.047                           | 3.502,1         | 45                | 235,9         | 12.333                                | 8.093,1         | 8,8          |
| 1-6 Meses       | 3.720             | 289,6           | 41             | 5,7            | 2.929                           | 1.842,9         | 6.337                           | 2.332,5         | 55                | 145,6         | 13.082                                | 4.616,3         | 5,0          |
| 7-12 Meses      | 2.888             | 250,6           | 1              | 1,0            | 1.409                           | 919,0           | 3.120                           | 715,9           | 14                | 33,2          | 7.432                                 | 1.919,7         | 2,1          |
| 13-24 Meses     | 7.082             | 564,3           | 73             | 10,1           | 2.514                           | 2.093,2         | 7.137                           | 1.282,3         | 80                | 1097,7        | 16.886                                | 5.047,6         | 5,5          |
| 25-48 Meses     | 7.703             | 1.079,8         | 28             | 548,0          | 6.402                           | 9.929,9         | 69.841                          | 14.984,7        | 30                | 108,0         | 84.004                                | 26.650,4        | 29,0         |
| 49-60 Meses     | 990               | 243,2           |                |                | 2.262                           | 6.051,1         |                                 |                 |                   |               | 3.252                                 | 6.294,3         | 6,8          |
| Mas de 60 Meses | 42.899            | 9.881,6         | 83             | 578,1          | 37.269                          | 28.885,2        |                                 |                 |                   |               | 80.251                                | 39.344,9        | 42,8         |
| <b>TOTAL</b>    | <b>67.412</b>     | <b>12.571,7</b> | <b>236</b>     | <b>1.787,2</b> | <b>55.886</b>                   | <b>53.169,5</b> | <b>93.482</b>                   | <b>22.817,5</b> | <b>224</b>        | <b>1620,4</b> | <b>217.240</b>                        | <b>91.966,3</b> | <b>100,0</b> |
| <b>TOTAL %</b>  |                   | <b>13,7</b>     |                | <b>1,9</b>     |                                 | <b>57,8</b>     |                                 | <b>24,8</b>     |                   | <b>1,8</b>    |                                       | <b>100,0</b>    |              |

En la tabla anterior, se muestra que a mayo 31 de 2004 existe una cartera por cobrar por concepto de valorización que asciende a \$91.966.3 millones y la situación de esta cartera observada por la Contraloría de Bogotá, es realmente angustiosa, pues solo el 21.4% tiene una antigüedad inferior a dos años, el 35.8% presenta una antigüedad entre dos y cinco años y lo que es más alarmante aún, es que \$39.345 millones que equivalen al 42.8% del total que el IDU espera recaudar, presenta una morosidad superior a cinco años.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 49

ASI ESTAN DISTRIBUIDOS LO \$39.345 MILLONES DE CARTERA POR VALORIZACIÓN  
CON ANTIGÜEDAD SUPERIOR A CINCO(5) AÑOS

Millones de Pesos

| ANTIGÜEDAD<br>MAYOR A CINCO<br>AÑOS | Beneficio General |                | Ciudad Salitre |              | Beneficio Local<br>(Acuerdo 25/95) |                 | TOTAL DE LA CARTERA<br>A MAYO 30 DE 2004 |                 |              |
|-------------------------------------|-------------------|----------------|----------------|--------------|------------------------------------|-----------------|--|-----------------|--------------|
|                                     | Pedios            | Valor          | Pedios         | Valor        | Pedios                             | Valor           | Pedios                                   | Valor           | %            |
| 5 A 6 AÑOS                          | 825,0             | 537,3          |                |              | 23.904,0                           | 20.684,7        | 24.729,0                                 | 21.222,0        | 53,9         |
| 6 A 7 AÑOS                          | 1.345,0           | 579,6          |                |              | 6.074,0                            | 4.399,9         | 7.419,0                                  | 4.979,5         | 12,7         |
| 7 A 8 AÑOS                          | 869,0             | 174,6          | 82,0           | 570,0        | 7.291,0                            | 3.800,7         | 8.242,0                                  | 4.545,3         | 11,6         |
| 8 A 9 AÑOS                          | 2.171,0           | 875,5          | 1,0            | 8,1          |                                    |                 | 2.172,0                                  | 883,6           | 2,2          |
| 9 A 10 AÑOS                         | 11.128,0          | 2.288,9        |                |              |                                    |                 | 11.128,0                                 | 2.288,9         | 5,8          |
| 10 A 11 AÑOS                        | 26.561,0          | 5.425,6        |                |              |                                    |                 | 26.561,0                                 | 5.425,6         | 13,8         |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>42.899,0</b>   | <b>9.881,5</b> | <b>83,0</b>    | <b>578,1</b> | <b>37.269,0</b>                    | <b>28.885,3</b> | <b>80.251,0</b>                          | <b>39.344,9</b> | <b>100,0</b> |
| <b>TOTAL %</b>                      |                   | <b>25,1</b>    |                | <b>1,5</b>   |                                    | <b>73,4</b>     |  | <b>100,0</b>    |              |

En la tabla anterior, se observa que de la cartera por cobrar por concepto de valorización, con una antigüedad superior a cinco años, el 73.4% corresponde a Valorización por Beneficio Local (Acuerdo 25 de 1995), el 25.1% a Valorización por Beneficio General y el 1,5% a cartera por Valorización Ciudad Salitre.

De la cartera con antigüedad superior a cinco años (\$39.345 millones) y que como ya se dijo representa el 42.8% del total de la cartera que a mayo 31 de 2004 ascendía a la suma de \$91.966 millones, se observa que el 53.9% (\$21.222 millones) presenta una antigüedad entre cinco y seis años, el 12,7% (\$4.980 millones) entre seis y siete años. El 11.6% (\$4.545 millones) entre siete y ocho años, el 8% (\$3.173 millones) entre ocho y diez años y el 13.8% que equivalen a \$5.426 millones presenta una antigüedad entre diez y once años.

El alto grado de morosidad en la cartera por valorización, se presenta en particular por los siguientes aspectos:

- Por la mala gestión del cobro de la cartera por valorización que se evidencia en la tabla siguiente, ha ocasionado el hecho de que la cartera se haya venido envejeciendo, creando hoy riesgos en la recuperación y que con excepción de la cartera Obra por tu Lugar solo será posible recuperarla a través de la vía del cobro coactivo





# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 50

## SALDOS CARTERA POR VALORIZACION

| Vigencia          | Beneficio General | Ciudad Salitre  | Beneficio Local (A.25/95) | Beneficio Local (A.48/01) | Obra por tu lugar | TOTAL RECAUDO    |              |
|-------------------|-------------------|-----------------|---------------------------|---------------------------|-------------------|------------------|--------------|
|                   |                   |                 |                           |                           |                   | (Mils \$)        | %            |
| 1997 y anteriores | 49071,6           | 14969,7         | 72169,5                   |                           |                   | 136.210,8        | 28,1         |
| 1998              | 2.101,6           | 2.272,3         | 28.981,4                  | 0,1                       |                   | 33.355,4         | 6,9          |
| 1999              | 2.690,5           | 661,4           | 87.125,2                  | 0,2                       |                   | 90.477,3         | 18,7         |
| 2000              | 1.944,1           | 320,9           | 41.090,8                  |                           |                   | 43.355,8         | 9,0          |
| 2001              | 1.345,5           | 61,5            | 27.321,0                  | 1,7                       |                   | 28.729,7         | 5,9          |
| 2002              | 1.203,9           | 113,3           | 21.442,4                  | 82.012,3                  | 247,2             | 105.019,1        | 21,7         |
| 2003              | 1.293,6           | 286,9           | 15.267,8                  | 16.594,1                  | 2.499,1           | 35.941,5         | 7,4          |
| 2004              | 362,0             | 17,3            | 4.701,4                   | 5.610,9                   | 449,9             | 11.141,5         | 2,3          |
| <b>TOTAL</b>      | <b>60.012,8</b>   | <b>18.703,3</b> | <b>298.099,5</b>          | <b>104.219,3</b>          | <b>3.196,2</b>    | <b>484.231,1</b> | <b>100,0</b> |

- El IDU contrario a lo normado en el Acuerdo 7 de 1987, viene emitiendo los Certificados de Deuda Fiscal (CDF) en fecha muy cercana al límite de los cinco (5) años previstos para la caducidad de la acción de Cobro Coactivo, lo cual indudablemente dificultó la función administrativa que de manera oportuna y efectiva debía adelantar el Grupo de Cobro Coactivo de la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales.
- Un indicador de la dificultad que le espera al IDU para lograr el cobro de los saldos de cartera, que a mayo 31 de 2004 ascendía a la suma de \$91.966 millones, lo constituye el hecho de que en la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales-Grupo de Cobro Coactivo se encontraban 194.118 expedientes de cobro coactivo aperturados, que frente a los 217.240 que constituyen el 100% de los predios relacionados en la cartera, nos muestran que el aproximadamente el 89% de los predios con deuda vigente se encuentran en proceso de cobro coactivo; este represamiento de procesos para la recuperación de la cartera, es una muestra evidente de la improvisación y mala gestión del IDU en el cobro de la cartera por valorización.

La situación de incertidumbre en torno a la recuperación de la cartera se torna aún más dramática, frente a la estadística de los procesos de Cobro Coactivo que han terminado con recuperación de cartera, así:

- En 1999 el grupo de cobro coactivo logró la cancelación de 21.068 procesos por valor de \$1.165 millones



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

- En 1999 el grupo de cobro coactivo logró la cancelación de 21.068 procesos por valor de \$1.165 millones
- En 1999 el grupo de cobro coactivo logró la cancelación de 11.134 procesos por valor de \$1.165 millones
- En el 2000 el grupo de cobro coactivo logró la cancelación de 21.068 procesos por valor de \$562 millones
- En el 2001 el grupo de cobro coactivo logró la cancelación de 15.899 procesos por valor de \$2.483 millones
- En el 2002 el grupo de cobro coactivo logró la cancelación de 20.090 procesos por valor de \$9.173 millones
- En el 2003 el grupo de cobro coactivo logró la cancelación de 33.915 procesos por valor de \$11.351 millones

Es decir, que durante los últimos cinco años, el IDU a través del grupo de Cobro Coactivo solo logró la terminación de proceso con la recuperación de cartera para 102.106 predios; para la Contraloría de Bogotá es evidente el hecho de que la gestión administrativa del IDU se debe direccionar en establecer una estrategia diferente a la que se ha venido implementando y que ha ocasionado que la morosidad de la cartera este a punto de ocasionar un daño grave al Patrimonio Público.

#### 4.7.2 Aspectos Legales en la dinámica de la Cartera por Valorización

Del Acuerdo 7 de 1987:

Artículo 90º.- *Exigibilidad.* La contribución de valorización se hace exigible una vez ejecutoriada la resolución administrativa que la asigna.

Artículo 97º.- *Pérdida del plazo.* Por la mora en el pago de tres cuotas mensuales quedaran vencidos los plazos; en consecuencia, se hará exigible la totalidad del saldo insoluto de la contribución

Artículo 99º.- *Cobro Prejudicial.* Antes de procederse al cobro por jurisdicción coactiva de las obligaciones morosas, la División de Tesorería tendrá un plazo de dos meses contados a partir de la fecha definitiva del plazo, para hacer el cobro prejudicial de las mismas. Durante este lapso, la mencionada división realizará los trámites necesarios para obtener la documentación precisa para adelantar la ejecución de las obligaciones que continúan morosas.

Artículo 101.- *Competencia de jurisdicción Coactiva.* El cobro de la contribución de valorización por la vía coactiva se hará a través de las Divisiones de Ejecuciones Fiscales del Instituto de Desarrollo Urbano, de conformidad con las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil y demás normas



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

pertinentes, una vez librado por la División de Tesorería, Certificación de Deuda Fiscal (CDF).

DEL ESTATUTO TRIBUTARIO DE BOGOTÁ: (Decreto 807 de Diciembre 17 de 1993), por medio del cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional

Artículo 817.- *Término de la prescripción.* La acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de cinco años, contados a partir de la fecha en que se hicieron legalmente exigibles los mayores valores u obligaciones determinados en actos administrativos, en el término, contando a partir de la fecha de su ejecutoria.

La prescripción podrá decretarse de oficio o a solicitud del deudor.

A continuación presentamos los Hallazgos de Auditoría resultantes de la evaluación a los Ingresos por Valorización:

### 4.7.3. Hallazgos Fiscal 1

La Contraloría de Bogotá en desarrollo a la Auditoría a la Cartera por Valorización y específicamente en la auditoría a las fichas de saneamiento contable incluidas en la resolución 16216 del 31 de Diciembre de 2004, encontró que a 7199 predios no oficiales (con deuda superior a 2 dígitos), el IDU les dejó prescribir la Acción de Cobro Coactivo, sin que se lograra la recuperación de la cartera adeudada, tal como se resume a continuación:



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 51

## PREDIOS NO OFICIALES A LOS CUALES EL IDU LES DEJO PRESCRIBIR EN EL 2003 LA ACCION DE COBRO COACTIVO

| GRUPO | Cantidad Predios | VALOR DE LA DEUDA (\$) | FECHAS                                       |                                 |  | Años que transcurrieron entre la fecha de exigibilidad y la apertura del proceso de cobro coactivo |
|-------|------------------|------------------------|--|---------------------------------|--|--|
|       |                  |                        | En la que el IDU hace Exigible la obligación | Apertura Proceso Cobro Coactivo | En la que prescribió el cobro coactivo |  |
| 1     | 221              | 6.671.400              | 05-sep-93                                    | 04-sep-98                       | 04-sep-03                              | 5  |
| 2     | 47               | 1.477.300              | 29-sep-93                                    | 03-sep-98                       | 03-sep-03                              | 4,93   |
| 3     | 456              | 14.518.300             | 29-sep-93                                    | 03-sep-98                       | 03-sep-03                              | 4,93   |
| 4     | 42               | 1.219.700              | 29-sep-93                                    | 02-sep-98                       | 02-sep-03                              |  |
| 5     | 1303             | 36.853.900             | 04-nov-93                                    | 22-sep-98                       | 22-sep-03                              | 4,88   |
| 6     | 4447             | 130.094.338            | 19-ene-94                                    | 30-oct-98                       | 30-oct-03                              | 4,74   |
| 7     | 406              | 27.803.300             | 19-ene-94                                    | 02-oct-98                       | 02-oct-03                              | 4,7  |
| 8     | 50               | 1.084.300              | 16-feb-94                                    | 26-jun-98                       | 26-jun-03                              | 4,6  |
| 9     | 37               | 1.067.700              | 15-dic-94                                    | 26-jun-98                       | 26-jun-03                              | 4,53   |
| 10    | 30               | 373.600                | 19-ago-94                                    | 30-oct-98                       | 30-oct-03                              | 4,22   |
| 11    | 55               | 1.168.500              | 13-oct-94                                    | 03-sep-98                       | 03-sep-03                              | 3,9  |
| 12    | 4                | 71.400                 | 29-dic-94                                    | 26-sep-98                       | 26-sep-03                              | 3,83   |
| 13    | 43               | 91.823.000             | 30-ene-93                                    | 25-sep-98                       | 25-sep-03                              | 3,65   |
| 14    | 4                | 140.500                | 03-ene-96                                    | 04-sep-98                       | 04-sep-03                              | 2,67   |
| 15    | 17               | 499.800                | 18-feb-97                                    | 04-sep-98                       | 04-sep-03                              | 1,54   |
| 16    | 9                | 191.300                | 20-jul-97                                    | 04-sep-98                       | 04-sep-03                              | 1,21   |
| 17    | 4                | 47.300                 | 06-ene-98                                    | 03-oct-98                       | 03-oct-03                              | 0,93   |
| 18    | 24               | 548.300                |  | 03-nov-98                       | 03-nov-03                              |  |
| Total | 7199             | 315.653.938            |  |                                 |  |  |

Por el hecho que el IDU hubiera dejado transcurrir mas de cinco años después de la ejecutoria del acto administrativo, mediante el cual quedó en firme el cobro de la contribución por valorización por la vía coactiva, sin que se hubiera notificado el mandamiento de pago a 7199 propietarios de predios, ha ocasionado que el Instituto dejara de percibir la suma de \$315.653.938 por concepto del valor adeudado por los contribuyentes de la valorización de los 7199 predios, lo cual se constituye claramente en un daño al patrimonio público, constituyéndose en un HALLAZGO FISCAL.

En la auditoría a los actos administrativos que se registran en la base de datos para estos 7199 predios, se logró determinar que la Subdirección Técnica de Tesorería emitió los Certificados de Deuda Fiscal (CDF) en fecha muy cercana al límite de los cinco años previstos para la caducidad de la acción de Cobro Coactivo, lo cual indudablemente dificultó la función administrativa que debía adelantar el Grupo de Cobro Coactivo de la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales, en claro desacato a la obligación normada en el artículo 99 del Acuerdo 7 de 1987.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Para este ente de control, es preocupante el hecho de que en la Subdirección Técnica de Tesorería se haya emitido los Certificados de Deuda Fiscal (CDF) por fuera del plazo de los dos meses, contados a partir de la fecha definitiva del plazo, para hacer el cobro prejudicial de las mismas; en la última columna de la tabla anterior, se observa:

- Que a los 221 predios del grupo No.1, se les libró el Certificado de Deuda Fiscal faltando un día para la caducidad del cobro de la deuda por la vía Coactiva.
- Que a 545 predios que conforman los grupos 2, 3 y 4, el CDF se emite faltando vencisteis días para la caducidad del cobro de la deuda por la vía del Cobro Coactivo.
- Que a 1303 predios del grupo No. 5, se les emitió el CDF faltando aproximadamente cuarenta y dos días para la caducidad del cobro de la deuda por la jurisdicción coactiva.
- Que a 4447 predios del grupo No. 6, se les emitió el CDF faltando aproximadamente setenta y nueve días para la caducidad del cobro de la deuda por la jurisdicción coactiva.

### 4.7.4 Hallazgo Fiscal 2

TABLA No. 52  
PREDIOS CON CDF NO ENVIADOS A LA SUBDIRECCIÓN TÉCNICA JURÍDICA  
Y DE EJECUCIONES FISCALES

| Ficha | Código Dirección   | Fecha Exigibilidad | Total Saldo Cartera | Número del Certificado de Deuda Fiscal | Fecha del Certificado de Deuda Fiscal |
|-------|--------------------|--------------------|---------------------|--|---------------------------------------|
| 12    | 310370001100250000 | 10/08/94           | \$ 21.800           | 158328                                 | 01/12/98                              |
| 12    | 370122002800310000 | 19/01/94           | \$ 75.900           | 115145                                 | 02/10/98                              |
| 12    | 451030005100230000 | 16/02/94           | \$ 27.000           | 104020                                 | 22/09/98                              |
| 12    | 151590014300530000 | 15/12/93           | \$ 37.900           | 84283                                  | 04/09/98                              |
| 12    | 111450015700140000 | 15/12/93           | \$ 37.900           | 77351                                  | 03/09/98                              |
| 12    | 111450004100710000 | 29/09/93           | \$ 1.811.100        | 37362                                  | 30/08/94                              |
| 12    | 150520013400529182 | 29/09/93           | \$ 153.600          | 44245                                  | 30/08/94                              |
| 12    | 150060009100350407 | 02/09/93           | \$ 148.200          | 13489                                  | 27/07/94                              |
| 13    | 150130002300440000 | 22/10/96           | \$ 1.088.900        | 9550                                   | 09/11/01                              |
| 12    | 640000000000409570 | 24/02/04           | \$ 1.721.200        |  |                                       |
| 12    | 640000000000514030 | 24/02/04           | \$ 1.075.300        |  |                                       |
| 12    | 640000000000514040 | 24/02/04           | \$ 658.100          |  |                                       |
| 12    | 541000000000000009 | 24/02/04           | \$ 655.200          |  |                                       |
| 12    | 370120003500950000 | 24/02/04           | \$ 639.100          |  |                                       |
| 12    | 150830003520990000 | 24/02/04           | \$ 713.900          |  |                                       |
| 12    | 150010007100520101 | 24/02/04           | \$ 13.492.500       |  |                                       |
| 12    | 150010007100520201 | 24/02/04           | \$ 8.479.100        |  |                                       |
| 13    | 111340014130080000 | 03/12/98           | \$ 320.600          |  |                                       |
| 13    | 151170006000290000 | 03/12/98           | \$ 320.600          |  |                                       |



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

| Ficha | Código Dirección    | Fecha Exigibilidad | Total Saldo Cartera | Número del Certificado de Deuda Fiscal | Fecha del Certificado de Deuda Fiscal |
|-------|---------------------|--------------------|---------------------|--|---------------------------------------|
| 13    | 110650108500509375  | 03/12/98           | \$ 137.100          |  |                                       |
| 13    | 110710011110950000  | 03/12/98           | \$ 112.800          |  |                                       |
| 13    | 111222011110630000  | 03/12/98           | \$ 112.800          |  |                                       |
| 13    | 451006006920130000  | 03/12/98           | \$ 112.800          |  |                                       |
| 13    | 451033007210180000  | 03/12/98           | \$ 94.000           |  |                                       |
| 13    | 151220014000640000  | 03/12/98           | \$ 58.000           |  |                                       |
| 12    | 450060002000250002  | 10/12/97           | \$ 54.400           |  |                                       |
| 12    | 5410000000000000008 | 16/10/97           | \$ 7.043.500        |  |                                       |
| 12    | 5410000000000000001 | 16/10/97           | \$ 873.600          |  |                                       |
| 12    | 5410000000000000003 | 03/10/97           | \$ 20.966.800       |  |                                       |
| 13    | 111220002100348106  | 05/09/97           | \$ 537.000          |  |                                       |
| 13    | 111600004000310000  | 05/09/97           | \$ 271.800          |  |                                       |
| 13    | 111990004100240011  | 05/09/97           | \$ 82.600           |  |                                       |
| 13    | 110860001100070000  | 22/08/96           | \$ 365.600          |  |                                       |
| 13    | 110600001000090301  | 22/08/96           | \$ 647.800          |  |                                       |
| 13    | 110600001000090201  | 22/08/96           | \$ 632.200          |  |                                       |
| 13    | 110600001000050002  | 22/08/96           | \$ 422.800          |  |                                       |
| 13    | 110600000900950001  | 22/08/96           | \$ 371.300          |  |                                       |
| 12    | 40000000000001459   | 18/10/94           | \$ 2.683.800        |  |                                       |
| 12    | 5410000000000000007 | 13/10/94           | \$ 178.000          |  |                                       |
| 12    | 5410000000000000002 | 16/08/94           | \$ 11.538.700       |  |                                       |
| 12    | 310780004720000001  | 10/08/94           | \$ 15.403.200       |  |                                       |
| 12    | 470188606910370000  | 10/08/94           | \$ 25.000           |  |                                       |
| 12    | 410720002030020000  | 08/04/94           | \$ 29.400           |  |                                       |
| 12    | 110081008420040000  | 16/02/94           | \$ 27.000           |  |                                       |
| 12    | 350380008700806001  | 02/02/94           | \$ 45.300           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528564  | 28/01/94           | \$ 5.042.400        |  |                                       |
| 12    | 150010007100520601  | 28/01/94           | \$ 4.672.700        |  |                                       |
| 12    | 150010007100520901  | 28/01/94           | \$ 3.944.500        |  |                                       |
| 12    | 150070007100528563  | 28/01/94           | \$ 2.482.600        |  |                                       |
| 12    | 150010007100520602  | 28/01/94           | \$ 2.300.500        |  |                                       |
| 12    | 150070007100528562  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528565  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528566  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528567  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528587  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528588  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528589  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528590  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528591  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528592  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528593  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528594  | 28/01/94           | \$ 77.200           |  |                                       |



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

| Ficha | Código Dirección   | Fecha Exigibilidad | Total Saldo Cartera | Número del Certificado de Deuda Fiscal | Fecha del Certificado de Deuda Fiscal |
|-------|--------------------|--------------------|---------------------|--|---------------------------------------|
| 12    | 150070007100528582 | 28/01/94           | \$ 38.600           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528583 | 28/01/94           | \$ 38.600           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528584 | 28/01/94           | \$ 38.600           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528596 | 28/01/94           | \$ 38.600           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528597 | 28/01/94           | \$ 38.600           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528598 | 28/01/94           | \$ 38.600           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528599 | 28/01/94           | \$ 38.600           |  |                                       |
| 12    | 150070007100528600 | 28/01/94           | \$ 38.600           |  |                                       |
| 12    | 310690001140280000 | 19/01/94           | \$ 585.700          |  |                                       |
| 12    | 350113005340640000 | 19/01/94           | \$ 53.200           |  |                                       |
| 12    | 410260000800720000 | 19/01/94           | \$ 49.500           |  |                                       |
| 12    | 940000000000022193 | 15/12/93           | \$ 8.345.600        |  |                                       |
| 12    | 940000000000022092 | 15/12/93           | \$ 422.200          |  |                                       |
| 12    | 410400006700060000 | 04/11/93           | \$ 2.253.600        |  |                                       |
| 12    | 150711000230210000 | 04/11/93           | \$ 610.600          |  |                                       |
| 12    | 450842005100449094 | 04/11/93           | \$ 62.100           |  |                                       |
| 12    | 470600003830020000 | 04/11/93           | \$ 50.300           |  |                                       |
| 12    | 170660017500210000 | 29/09/93           | \$ 4.080.000        |  |                                       |
| 12    | 150990011720080000 | 29/09/93           | \$ 29.000           |  |                                       |
| 12    | 111290004600759251 | 29/09/93           | \$ 39.200           |  |                                       |
| 12    | 150720006610600000 | 05/09/93           | \$ 899.100          |  |                                       |
| 12    | 110662004300220000 | 05/09/93           | \$ 86.700           |  |                                       |
| 12    | 150050007100560000 | 02/09/93           | \$ 645.500          |  |                                       |
| TOTAL |                    |                    | \$ 132.195.400      |  |                                       |

En la tabla anterior, se relacionan Ochenta y Cinco predios por valor de \$132.195.400, de los cuales *solo* a nueve la Subdirección Técnica de Tesorería les emitió Certificado de Deuda fiscal los cuales no fueron enviados a la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales, razón esta por la cual en el IDU se dio la caducidad del cobro por la vía coactiva; para los setenta y seis predios restantes la caducidad de la acción de cobro coactivo se origina en el hecho de que de manera inexplicable la Subdirección Técnica de Tesorería no emitió los Certificados de Deuda Fiscal, que tal como lo ordena el artículo 101 del Acuerdo 7 de 1997, se requerían para iniciar el cobro de la contribución por valorización por la vía Coactiva. Dada la caducidad de la acción de cobro coactivo por omisión administrativa generada en la Subdirección Técnica de Tesorería, el IDU perdió la posibilidad de recuperar la suma de \$132.195.400; el daño aquí causado en materia grave contra el patrimonio público es calificado por este ente de Control como un HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA PENAL.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

### 4.8 AUDITORIA DE PARQUEADEROS

EL Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 619/00), establece: "*...que los componentes del Sistema de Estacionamientos Públicos, las determinaciones técnicas para su funcionamiento y las fases para su ejecución, serán establecidas en función de los estudios correspondientes del Plan Especial de Parqueaderos....*". En el Distrito Capital esta responsabilidad es competencia de la Secretaría de Tránsito y Transportes (STT), quien en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) deben elaborar el Plan Maestro de Estacionamientos para la Ciudad (Decreto 619 Art.182) y presentarlo al Concejo Distrital para su aprobación.

El Plan de Ordenamiento Territorial limita la ocupación del espacio público por parte de los vehículos, razón por la cual la Administración Distrital está en la obligación de garantizar la provisión del servicio de parqueo en la ciudad. En Bogotá, la STT administra el uso de los estacionamientos en la vía, y se podría decir que la provisión y administración de espacios de parqueo o estacionamiento fuera de la vía, se ha venido desarrollando a través del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD).

Con fundamento en el Acuerdo 31 de 1992, por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo del Distrito Capital para el período 1992-1994, se concibe el proyecto para la construcción de estacionamientos por el sistema de concesión en el subsuelo del espacio público.

En el Plan de Desarrollo para el período 1995-1997, se continuó con el proyecto y se iniciaron los procesos de selección para cuatro parqueaderos subterráneos:

- Plazoleta de Santa Clara
- Parque Lourdes
- Parque Nacional
- Plaza de Toros

Sólo se adjudicó el Parqueadero de la Plazoleta de Santa Clara y los demás procesos selectivos fueron declarados desiertos.

En el año de 1996, y como parte del "*Proyecto del Paseo Urbano de la Carrera 15*", se adelantó el primer proceso de selección para la construcción mediante contratos de concesión de los cuatro parqueaderos previstos en el proyecto, así:





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

- Parqueadero calle 77- Unilago
- Parqueadero calle 85- Carulla Country
- Parqueadero de la Calle 90
- Parqueadero parque de la Calle 97

Estos procesos selectivos fueron declarados desiertos.

En el período 1998-2000, dentro del Plan de Desarrollo "*Por la Bogotá que Queremos*" se dio continuidad al proyecto de estacionamientos públicos subterráneos, involucrándolo como parte del programa de "*Recuperación, Mejoramiento y Ampliación del Espacio Público*" y la prioridad "*Ciudad a Escala Humana*", como respuesta al problema del espacio público invadido por el parque automotor.

El Gobierno Distrital estimó que el sistema de parqueaderos en vías públicas impedía el adecuado disfrute de éstas por parte de los peatones, degradando la imagen de la ciudad, destruyendo y maltratando las zonas verdes y ocasionando la congestión vehicular; además, limitaba gravemente el desarrollo de sectores caracterizados como áreas de actividad múltiple, afectando vitales núcleos históricos, comerciales e institucionales.

Durante este mismo período, el IDU terminó con recursos propios la construcción del parqueadero subterráneo con 350 cupos de la Plazoleta Santa Clara, el cual se venía desarrollando mediante un sistema de concesión que terminó con la declaración de caducidad administrativa por la declaratoria de quiebra del concesionario. Actualmente, la operación y mantenimiento de este parqueadero de propiedad del IDU, se desarrolla por el sistema de concesión otorgada al consorcio sociedad Parkworld mediante contrato 549 de 2001, que inició operaciones el 19 de enero de 2002 y las termina el 18 de enero de 2005.

#### 4.8.1. Estudio Estimación de la Demanda:

En 1998, y con el fin de corregir las deficiencias que condujeron a la declaratoria de desiertas de las licitaciones para adjudicar las concesiones de los cuatro parqueaderos del proyecto paseo urbano de la 15, el IDU contrata con la firma de consultoría Consorcio Civiltec Ingenieros - Lizcano y Esguerra Cia. Ltda., la realización de un estudio de estimación de la demanda, el cual se ejecutó mediante contrato No.05/98 por valor de \$117.427.815.

#### 4.8.2. Estructuración Financiera, Técnica, Legal y puesta en marcha de los cuatro contratos de concesión



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

El 4 de Noviembre de 1998, el IDU celebra el contrato de consultoría No.141 con la firma SELFINVER BANCA DE INVERSIÓN, por valor de \$90 millones. La realización de la estructuración financiera, técnica, legal y puesta en marcha de los cuatro parqueaderos del corredor de la 15, se consolidó en los términos de referencia y culminó con la adjudicación y firma por parte del IDU de los cuatro contratos de concesión por veinte años, así:

TABLA No. 53  
ADJUDICACIÓN CONTRATOS DE CONCESIÓN PARQUEADEROS CRA. 15

| PARQUEADERO                | CONTRATO | ADJUDICADO A                         |
|----------------------------|----------|--------------------------------------|
| Calle 90                   | 385      | Concesión Parqueadero Calle 90 S. A. |
| Calle 77-Unilago           | 386      | Concesión Parqueadero Calle 77 S.A.  |
| Calle 85 - Carulla Country | 387      | Concesión Parqueadero Calle 85 S.A.  |
| Calle 97                   | 388      | Concesión Parqueadero Calle 97 S.A.  |

Con la adjudicación de estos cuatro contratos de concesión, son diez los contratos a referenciar, tal como se observa en la tabla siguiente:

TABLA No. 54  
PARQUEADEROS IDU

| CANT | UBICACIÓN                        | CONTRATO | MODALIDAD              | CUPOS       | CONTRATISTA                        | V/R<br>ARRIENDO<br>MES | % Ing.<br>Var.<br>Rotac.<br>Mín. |
|------|----------------------------------|----------|------------------------|-------------|------------------------------------|------------------------|----------------------------------|
|      | <b>SUBTERRÁNEOS</b>              |          |                        |             |                                    |                        |                                  |
| 1    | Carrera 15 con 77                | 386      | Concesión              | 300         |                                    |                        |                                  |
| 2    | Carrera 15 con 85                | 387      |                        | 380         |                                    |                        |                                  |
| 3    | Carrera 15 con 90                | 385      |                        | 300         |                                    |                        |                                  |
| 4    | Carrera 15 con 97                | 388      |                        | 300         |                                    |                        |                                  |
|      | <b>SUBTOTAL</b>                  |          |                        | <b>1280</b> |                                    |                        |                                  |
|      | <b>A NIVEL</b>                   |          |                        |             |                                    |                        |                                  |
| 5    | Carrera 11 entre calles 93A y 94 | 71/03    | Arrendamiento          | 55          | Unión<br>Temporal<br>Parkworld     | \$32.500.000           | 58,00%                           |
| 6    | Carrera 11 con calle 82          |          |                        | 73          |                                    |                        |                                  |
| 7    | Carrera 11A entre calles 88 y 89 |          |                        | 53          |                                    |                        |                                  |
| 8    | Carrera 12 con calle 85          | 72/03    |                        | 74          |                                    | \$33.900.000           | 58,00%                           |
| 9    | Diagonal 109 con Trv. 19         |          |                        | 34          |                                    |                        |                                  |
|      | <b>SUBTOTAL</b>                  |          |                        | <b>289</b>  |                                    |                        |                                  |
|      | <b>SUBTERRÁNEO</b>               |          |                        |             |                                    |                        |                                  |
| 10   | Plazoleta Santa Clara            | 549/01   | Concesión<br>Operación | 350         | Consortio<br>Sociedad<br>Parkworld | \$24.500.000           | 50,60%                           |
|      | <b>TOTAL</b>                     |          |                        | <b>1919</b> |                                    |                        |                                  |

El IDU actualmente tiene diez parqueaderos de su propiedad, cuatro de los cuales están ubicados en el corredor de la 15 (cuyo estudio, diseño, construcción y operación fueron asumidos en su totalidad por los concesionarios). En estas concesiones contractualmente se estipuló una garantía de ingresos mínimos, en caso de que los ingresos por demanda no fueran los esperados; de esta manera, durante los primeros diez años el IDU deberá pagar a cada uno de los concesionarios la diferencia que resulte entre los ingresos mínimos esperados (que corresponden a los definidos por el estructurador - Cobertura de Ingresos Mínimos) y los ingresos que se perciban por la utilización efectiva.

De los seis parqueaderos restantes, el de la Plazoleta Santa Clara (subterráneo) fue terminado por el IDU y su operación entregada en concesión por tres años (inició en enero de 2002 - termina en enero de 2005) a la sociedad Consorcio Sociedad Parkworld.

Los cinco parqueaderos restantes, todos en lotes a nivel, son propiedad del IDU y fueron adjudicados por dos años en dos contratos de " Participación-Arrendamiento".

#### 4.8.3. Desarrollo de la Auditoría a Concesión Parqueaderos Carrera 15

El proceso auditor se realizó con el fin de determinar la razonabilidad, la oportunidad, la conveniencia financiera y económica que se generó por la puesta en marcha de los cuatro (4) parqueaderos y para evaluar algunos aspectos relacionados con la estructuración legal desarrollada por SELFINVER BANCA DE INVERSION, protocolizada en los contratos de concesión adjudicados por el IDU el 23 de Julio de 1999.

##### 4.8.3.1. Resultados del Análisis a la Estructuración Financiera de la Inversión en la Construcción de los Parqueaderos

En el análisis de la inversión, la auditoría se propuso determinar si la capacidad instalada que se estructuró en el modelo financiero, y que finalmente se protocolizó con la adjudicación de los cuatro contratos de concesión, se encuentra o no ajustada a la demanda real de cupos de estacionamiento en el sector, para lo cual se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones:

- La oferta de cupos y el costo de la inversión física de obra en cada una de las cuatro concesiones.
- El nivel de ocupación real y proyectado Vs. la inversión ejecutada.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

- El costo de la cobertura de ingresos mínimos que a precios de Marzo de 2004 tendría que asumir el IDU, de darse el escenario contractual de que el cubrimiento de cobertura sólo va hasta el año décimo de operaciones.
- El costo de la cobertura de ingresos mínimos que a precios de marzo de 2004 tendría que asumir el IDU, de darse el escenario en que el IDU tenga que seguir pagando hasta la finalización del contrato la cobertura de ingresos mínimos por incumplimiento establecido en el numeral B de la cláusula décima de los contratos de concesión.

### 4.8.3.1.1. El Costo de la Obra y la Oferta de Cupos

La construcción de los parqueaderos, con excepción del ubicado en la Calle 90, se inició en abril 28 de 2000 y su terminación culminó con el acta de recibo de obra por parte del IDU, el 27 de febrero de 2001. El inicio de operaciones fue el primero de marzo del mismo año.

TABLA No. 55  
VALOR CONTRATOS DE CONSTRUCCIÓN PARQUEADEROS

| Concesión               | Estacionamientos<br>construidos | Valor del contrato de<br>Construcción (millones<br>de \$ corrientes) |          | Valor del contrato de<br>Construcción (millones de<br>\$ constantes de marzo de<br>2004) |          |
|-------------------------|---------------------------------|--|----------|--|----------|
|                         |                                 | total  | por cupo | total  | por cupo |
| 1. Carrera 15x Calle 77 | 300                             | 4.976.0  | 16.58    | 8429,6   | 28,10    |
| 2. Carrera 15x Calle 85 | 380                             | 5.610.0  | 14.76    | 9.503,6  | 25,01    |
| 3. Carrera 15x Calle 90 | 300                             | 4.877.0  | 16.25    | 7.623,2  | 25,41    |
| 4. Carrera 15x Calle 97 | 300                             | 4.237.0  | 14.12    | 7.177,7  | 23,93    |
| TOTAL                   | 1280                            | 19.700.0   | 15.42    | 32.734,1   | 25,57    |

La construcción del parqueadero de la calle 90 se inició el 29 de enero de 2001 y terminó el 29 de noviembre del mismo año. El atraso en la iniciación de obras por el término de nueve meses, se originó en el hecho de que la comunidad se opuso al otorgamiento de la licencia de construcción, razón por la cual el concesionario convocó la instalación de un Tribunal de Arbitramento en los términos previstos en la cláusula 35 del contrato, pretendiendo en la demanda la declaratoria de incumplimiento del contrato por perjuicios derivados, entre otros, por mayores costos de la obra y el atraso en el inicio de la operación del parqueadero.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

El valor de la pretensión en la demanda formulada por el concesionario ascendió a la suma de \$3.705.700.000. El 20 de noviembre de 2003 se profirió el laudo arbitral, declarando el incumplimiento del contrato por parte del IDU y obligándolo a pagar en diciembre 31 de 2003 la suma de \$535.900.000.

En la tabla anterior, se detalla el costo de la inversión realizada por cada uno de los cuatro concesionarios para la construcción de los 1.280 cupos de estacionamiento y cuyo costo es el siguiente:

El valor de la inversión realizada por los cuatro concesionarios para la construcción de los 1280 cupos distribuidos en los cuatro parqueaderos ascendió en precios corrientes a la suma de \$19.700 millones los cuales actualizados a precios constantes de marzo de 2004 corresponden a \$32.734,1 millones.

### 4.8.3.1.2. Valor de la Cobertura de Ingresos Mínimos pagada por el IDU-precios Corrientes

TABLA No. 56  
INGRESOS RECIBIDOS POR EL CONCESIONARIO

millones de \$ corrientes

| CONCESION   | CUBRIMIENTO DE INGRESOS MINIMOS       |         |         |          | INGRESOS RECIBIDOS DIRECTAMENTE POR ENTRADA VEHICULOS (\$ Corrientes) |         |         |         | TOTAL     |
|---|---------------------------------------|---------|---------|----------|---|---------|---------|---------|-----------|
|   | PAGADOS POR EL IDU (Pesos Corrientes) |         |         |          |   |         |         |         | INGRESOS  |
|   | 2001                                  | 2002    | 2003    | TOTAL    | 2001  | 2002    | 2003    | TOTAL   | CONCESION |
| 1.CALLE 77  | 1.301,5                               | 1.429,6 | 1.445,1 | 4.176,2  | 132,4   | 394,4   | 493,7   | 1.020,5 | 5.196,7   |
| 2.CALLE 85  | 1.015,5                               | 925,6   | 912,7   | 2.853,8  | 465,8   | 972,3   | 1.108,9 | 2.547,0 | 5.400,8   |
| 3.CALLE 90  | 64,9                                  | 1.461,4 | 1.471,0 | 2.997,3  | 13,6  | 299,2   | 399,1   | 711,9   | 3.709,2   |
| 4.CALLE 97  | 1.206,2                               | 1.399,5 | 1.366,6 | 3.972,3  | 72,1  | 235,7   | 369,5   | 677,3   | 4.649,6   |
| TOTALES   | 3.588,1                               | 5.216,1 | 5.195,4 | 13.999,6 | 683,9   | 1.901,6 | 2.371,2 | 4.956,7 | 18.956,3  |
| (+) VALORES CAUSADOS Y POR PAGAR , PERIODO: ENERO A MARZO DE 2004 |                                       |         |         | 1.216,5  | (+) VALORES RECIBIDOS , ENERO A MARZO DE 2004                         |         |         |         |           |
| GRAN TOTAL A MARZO DE 2004  |                                       |         |         | 15.216,1 | GRAN TOTAL A MARZO 2004   |         |         |         |           |

En la tabla anterior, se resumen los valores que a precios corrientes se pagó al IDU a los concesionarios desde la iniciación de operaciones y hasta marzo 30 de 2004 por concepto de la cobertura de mínimos, y cuyo monto asciende a la suma de \$15.216,1 Millones.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

El costo de la obra vs. la cobertura de mínimos pagada por el IDU-precios constantes de marzo 2004:

TABLA No. 57  
VALOR CONTRATOS DE CONSTRUCCIÓN PARQUEADEROS  
VALOR COBERTURA DE MÍNIMOS PAGADOS POR EL IDU HASTA MARZO 2004  
Precios constantes Marzo 2004

| Concesión                 | Estacionamientos<br>Construidos | Valor del Contrato de<br>Construcción<br>(Millones de \$) |          | Valor Mínimo<br>pagado IDU<br>(Miles de \$) | Diferencia Neta<br>(millones de \$<br>constantes) |       |
|---------------------------|---------------------------------|---|----------|---|---|-------|
|                           |                                 | total   | por cupo |   |   | %     |
| 1.Carrera 15x<br>Calle 77 | 300                             | 8.429,6   | 28,1     | 5.242,1                                     | 3.134,5   | 37.4  |
| 2.Carrera 15x<br>Calle 85 | 380                             | 9.503,6   | 25,0     | 3.619,6                                     | 3.918,9   | 52.0  |
| 3.Carrera 15x<br>Calle 90 | 300                             | 7.623,2   | 25,4     | 3.661,9                                     | 3.961,3   | 52.0. |
| 4.Carrera 15x<br>Calle 97 | 300                             | 7.177,7   | 23,9     | 4.982,9                                     | 2.194,8   | 30.6  |
| TOTAL                     | 1280                            | 32.734,1  | 25,6     | 17.506,5                                    | 13.209,6  | 43.0  |

El objetivo de los valores consignados en la tabla anterior, no es otro que el de mostrar que a precios constantes de marzo de 2004, el IDU en desarrollo del numeral 10.2 de la cláusula décima de los contratos de concesión, ha pagado a marzo de 2004 la suma de \$17.507 millones por concepto de cobertura de ingresos mínimos que equivalen al 53.5% del valor invertido por los concesionarios en la construcción de los cuatro parqueaderos.

La actualización de los valores a marzo 30 de 2004 se hizo utilizando una tasa de interés equivalente al DTF promedio del año respectivo, incrementada en cinco puntos, con la que el IDU contractualmente compensa el efecto financiero que para el concesionario tiene el hecho de recibir los pagos de cobertura de ingresos mínimos actualizados con el IPC en el mes que se causen, que al ser pagados en el mes de enero (los que se causen en el año inmediatamente anterior) se pagan indexados en el DTF promedio anual + 5 puntos.

#### 4.8.3.2. El Nivel de Ocupación vs. la Capacidad Instalada:

Teniendo en cuenta que en la cláusula cuarta de los contratos de concesión se estipula que el plazo para la ejecución de los contratos es de veinte años y que la etapa de construcción tendrá un plazo de 10 meses contados a partir del acta de iniciación de la construcción la etapa de operación quedaría así:

- Para los parqueaderos de las calles 77, 85 y 97 sería de dieciocho años y siete meses, es decir, iniciando en marzo 1 de 2001 hasta septiembre 30 de 2019.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

- Para el parqueadero de la calle 90, que igualmente es de dieciocho años y siete meses, la etapa de operación que inició en diciembre 1 de 2001 se extendería hasta junio 30 de 2020.

TABLA No. 58  
NIVEL DE OCUPACION EJECUTADO Y PROYECTADO

|                   | <b>AÑO</b> | <b>mes</b> | <b>calle 97</b> | <b>calle 85</b> | <b>calle 77</b> | <b>mes</b> | <b>calle 90</b> |
|-------------------|------------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------|-----------------|
| 1                 | 2001       | 10         | 6,0             | 32,1            | 9,7             | 1          | 10,3            |
| 2                 | 2002       | 12         | 15,2            | 52,8            | 22,8            | 12         | 17,9            |
| 3                 | 2003       | 12         | 25,3            | 57,2            | 26,8            | 12         | 23,8            |
| 4                 | 2004       | 12         | 28,6            | 56,4            | 33,6            | 12         | 26,9            |
| 5                 | 2005       | 12         | 32,6            | 57,1            | 39,8            | 12         | 30,9            |
| 6                 | 2006       | 12         | 36,4            | 57,3            | 45,6            | 12         | 34,6            |
| 7                 | 2007       | 12         | 39,9            | 57,5            | 50,9            | 12         | 38,1            |
| 8                 | 2008       | 12         | 43,3            | 57,7            | 55,6            | 12         | 41,4            |
| 9                 | 2009       | 12         | 46,4            | 57,9            | 59,9            | 12         | 44,6            |
| 10                | 2010       | 12         | 49,4            | 58,1            | 63,8            | 12         | 47,5            |
| 10                | 2011       | 2          | 51,1            | 58,3            | 65,9            | 11         | 50,2            |
| <b>SUBTOTAL</b>   |            |            | <b>33,4</b>     | <b>54,8</b>     | <b>42,2</b>     |            | <b>35,8</b>     |
| 11                | 2011       | 10         | 52,5            | 58,4            | 67,6            | 1          | 51,6            |
| 12                | 2012       | 12         | 54,9            | 58,5            | 70,5            | 12         | 53,0            |
| 13                | 2013       | 12         | 57,5            | 58,8            | 73,3            | 12         | 55,5            |
| 14                | 2014       | 12         | 59,8            | 59,0            | 75,9            | 12         | 57,9            |
| 15                | 2015       | 12         | 62,1            | 59,2            | 78,2            | 12         | 60,2            |
| 16                | 2016       | 12         | 64,2            | 59,4            | 80,3            | 12         | 62,3            |
| 17                | 2017       | 12         | 66,2            | 59,6            | 82,2            | 12         | 64,3            |
| 18                | 2018       | 12         | 68,1            | 59,8            | 83,9            | 12         | 66,2            |
| 19                | 2019       | 9          | 69,6            | 60,0            | 85,3            | 12         | 68,1            |
|                   | 2020       |            |                 |                 |                 | 6          | 69,4            |
| <b>SUBTOTAL</b>   |            |            | <b>61,6</b>     | <b>59,2</b>     | <b>77,4</b>     |            | <b>61,4</b>     |
| <b>PROM TOTAL</b> |            |            | <b>46,7</b>     | <b>56,8</b>     | <b>58,7</b>     |            | <b>47,9</b>     |

En la tabla anterior, se relaciona el promedio anual del nivel de ocupación que para cada uno de los parqueaderos se registró hasta marzo de 2004 y la proyección calculada hasta la terminación del contrato, que se resume:

- Al culminar el año 10 de operación del parqueadero de la calle 97, el índice de ocupación proyectado es del 51.1% y al finalizar el año 20 de la concesión, el nivel de ocupación alcanzará el 69.6% del total de la capacidad construida por el concesionario.
- Para el parqueadero de la calle 85, el nivel de ocupación al finalizar el año 10 alcanzará el 58.3% y al finalizar el contrato de concesión, la demanda de cupos sólo requerirá el 60% de la capacidad instalada.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

- El parqueadero de la calle 77 terminará el año 10 de operación con una ocupación esperada del 65.9% y será del 85.3% al finalizar el contrato de concesión.
- En el parqueadero de la calle 90 se observa que la demanda de cupos al finalizar el año 10 sólo requerirá del 50% de la capacidad instalada, la cual aumentará al 69.4% de ocupación al finalizar la concesión.

El *Índice de Ocupación* mes a mes proyectado sobre el comportamiento real registrado hasta marzo de 2004 en cada una de las cuatro (4) concesiones, nos muestra que Selfinver Banca de Inversión se equivocó en la estructuración del tamaño de la capacidad instalada, diseñando una oferta de cupos de estacionamiento sobredimensionada, con consecuencias graves para el patrimonio del IDU que durante dieciocho años y siete meses tendrá que asumir el costo derivado de una gestión antieconómica con resultados de Costo-Beneficio negativos, pues la construcción de estos parqueaderos además de proyectarse con una capacidad instalada ociosa, se realizó sin tener en cuenta que la limitación de la demanda podría ser atendida por operadores privados con una mejor ubicación y con la expectativa de un negocio incentivado por las exenciones del ICA Distrital.

*4.8.3.3. El Numeral b de la Cláusula Décima de los Cuatro Contratos de Concesión y los efectos de un potencial daño fiscal.*

El proceso de auditoría desarrollado por la Contraloría de Bogotá, en lo que respecta a la evaluación de la estructuración jurídica de los cuatro (4) contratos de concesión, examinó especialmente el numeral b de la cláusula décima del contrato de concesión.

A partir de julio de 2003, momento en que la Dirección Técnica de Planeación de IDU asume la coordinación de los contratos de concesión, se inició la implementación de estrategias que permitieran aumentar las entradas de vehículos a los parqueaderos, de tal forma que se redujeran los compromisos contractuales de cobertura de ingresos mínimos pactados en la cláusula 10 de cada uno de los cuatro contratos.

Recuérdese que en el numeral B de la cláusula décima del contrato se pactó (...) "*b*) finalizados los primeros diez (10) años de período de operación de la concesión, no habrá esta garantía de ingresos mínimos, a menos que ocurra uno cualquiera de los siguientes eventos:

*Que se haya modificado el régimen de libertad vigilada de precios contenida en el Decreto 423 de agosto 3 de 1995, y que como consecuencia de dicha modificación el CONCESIONARIO se viere obligado a rebajar las tarifas que esté cobrando al público.*





## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

*Que las autoridades distritales permitan el parqueo en las calles, andenes o en los espacios de uso público de la zona de influencia del parqueo delimitando en cada contrato los costados Norte, Sur Oriente y Occidente.*

*De esta manera, el promedio DE VEHÍCULOS que no pueden parquear en el área de influencia DURANTE UN MES se establece así:*

- *Para la concesión calle 77 el promedio de vehículos no puede ser superior a..... 53*
  - *Para la concesión calle 85 el promedio de vehículos no puede ser superior a ..... 64*
  - *Para la concesión calle 90 el promedio de vehículos no puede ser superior a ..... 55*
  - *Para la concesión calle 97 el promedio de vehículos no puede ser superior a .....114*
- (...)"*.

El numeral 1, está directamente relacionado con el control político que a nivel del Concejo de Bogotá se ejerza alrededor del tema de regulación de precios, de tal forma que con la firma de estos cuatro contratos de concesión, se está predeterminando el norte que en el Concejo de Bogotá se tendría que desarrollar hasta el año 2021 en el tema de regulación de tarifas para estacionamientos.

Del numeral 2, se observa:

Que el promedio de vehículos por mes que no deben parquear en las zonas de influencia de los cuatro parqueaderos, tal como se consideró en las cuatro concesiones, es de difícil cumplimiento, de tal forma que el IDU firmó los contratos de concesión limitando el pago de la cobertura de mínimos hasta el año décimo de operación, pero a su vez está prolongando de hecho el pago de la cobertura de los mínimos durante los 20 años de la concesión al incluir dentro de los contratos una cláusula que en la ciudad por más de que se establezcan mecanismos de control por parte de la S.T.T., difícilmente se podrá cumplir. Esta actuación administrativa pone en evidencia que el IDU en forma inexplicable y a través de la suscripción de los contratos, ha puesto en peligro el patrimonio público con la protocolización de un potencial daño patrimonial.

Es importante señalar que actualmente los concesionarios están llevando a cabo mediciones de las cuales le están enviando a la interventora un archivo fotográfico, destacando que los límites contractuales de parqueo no permitido no se están cumpliendo y que las autoridades de tránsito no están efectuando el suficiente control.

El hecho de que el concesionario esté realizando dichas mediciones anticipadamente con tanta rigurosidad y continuidad, hace pensar que podría existir alguna implicación legal en el corto o mediano plazo, por lo cual se está requiriendo al IDU para que se examinen con profundidad las implicaciones que



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

esto pueda tener y se tomen de inmediato las acciones de tipo operativo y contractual que se requieran, todo con el ánimo de preservar el patrimonio público de la entidad.

#### *4.8.3.4. Cálculo del costo que por cobertura de ingresos mínimos ha asumido y seguirá asumiendo el IDU como resultado de la gestión antieconómica (precios constantes de marzo 2004)*

En la tabla siguiente, partiendo de los niveles de ocupación proyectados en el numeral 1.4, se observan los resultados de catástrofe financiera contratados por el IDU a través de los cuatro contratos de concesión.

Si bien es cierto que en los cuatro contratos de concesión, el numeral 10.2 de la cláusula décima pactó que el IDU sólo garantizará al concesionario el pago de la Cobertura de Ingresos Mínimos durante los diez primeros años de operación, la Contraloría de Bogotá, de acuerdo con el análisis de lo pactado por el IDU con el concesionario en el numeral B de la Cláusula décima (ver numeral anterior), en la cual el IDU estaría garantizando la cobertura de ingresos mínimos no hasta el año décimo de la etapa de operación, sino hasta la terminación del contrato, prolongó la proyección de la cobertura de los ingresos mínimos hasta la terminación de los 20 años de la concesión, con el fin de apreciar los efectos desastrosos que se avecinan al IDU, derivados de la combinación del sobredimensionamiento de las plantas físicas construidas y la aplicación del numeral B de la Cláusula Décima.

Veamos qué le sucedería patrimonialmente al IDU de darse los dos siguientes posibles escenarios:

Escenario 1: que el IDU de manera racional y juiciosa lograra negociar con los concesionarios la eliminación o modificación del numeral B de la Cláusula décima y que los cuatro contratos de concesión se desarrollen en cumplimiento del resto de lo contractualmente previsto.

Escenario 2: que lo contractualmente pactado no se modifique y la ejecución de los contratos se desarrolle hasta el año veinte de la duración del proyecto.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 59  
VALOR EJECUTADO Y PROYECTADO A PAGAR POR EL IDU

Millones de Pesos a Marzo de 2004

|            | AÑO  | Mes | calle 97 | calle 85 | calle 77 | mes | calle 90 | TOTAL         |
|------------|------|-----|----------|----------|----------|-----|----------|---------------|
| 1          | 2001 | 10  | 949,8    | 817,4    | 1.022,0  | 1   | 97,7     | 2.887         |
| 2          | 2002 | 12  | 1.027,2  | 681,0    | 1.048,7  | 12  | 1.071,8  | 3.829         |
| 3          | 2003 | 12  | 528,4    | 463,8    | 745,2    | 12  | 580,6    | 2.318         |
| 4          | 2004 | 12  | 865,4    | 628,1    | 901,6    | 12  | 954,1    | 3.349         |
| 5          | 2005 | 12  | 816,9    | 618,5    | 817,3    | 12  | 902,4    | 3.155         |
| 6          | 2006 | 12  | 771,3    | 615,3    | 738,4    | 12  | 854,1    | 2.979         |
| 7          | 2007 | 12  | 728,2    | 612,2    | 667,1    | 12  | 808,3    | 2.816         |
| 8          | 2008 | 12  | 687,5    | 609,1    | 602,5    | 12  | 764,9    | 2.664         |
| 9          | 2009 | 12  | 649,0    | 606,0    | 544,3    | 12  | 723,9    | 2.523         |
| 10         | 2010 | 12  | 612,8    | 603,0    | 491,7    | 12  | 685,1    | 2.393         |
| 10         | 2011 | 2   | 98,7     | 100,2    | 77,2     | 11  | 595,7    | 872           |
| SUBTOTAL   |      |     | 7.735,2  | 6.354,7  | 7.656,0  |     | 8.038,5  | <b>29.784</b> |
| 11         | 2011 | 10  | 479,8    | 499,7    | 367,0    | 1   | 52,7     | 1.399         |
| 12         | 2012 | 12  | 546,2    | 596,9    | 401,2    | 12  | 613,5    | 2.158         |
| 13         | 2013 | 12  | 515,7    | 593,9    | 362,5    | 12  | 580,6    | 2.053         |
| 14         | 2014 | 12  | 486,9    | 590,9    | 327,4    | 12  | 549,5    | 1.955         |
| 15         | 2015 | 12  | 459,7    | 587,9    | 295,8    | 12  | 520,1    | 1.863         |
| 16         | 2016 | 12  | 434,0    | 584,9    | 267,2    | 12  | 492,1    | 1.778         |
| 17         | 2017 | 12  | 409,7    | 581,9    | 241,4    | 12  | 465,7    | 1.699         |
| 18         | 2018 | 12  | 386,8    | 579,0    | 218,1    | 12  | 440,8    | 1.625         |
| 19         | 2019 | 9   | 275,9    | 432,3    | 149,6    | 6   | 417,2    | 1.275         |
|            | 2020 |     |          |          |          |     | 200,1    | 200           |
| SUBTOTAL   |      |     | 3.994,7  | 5.047,3  | 2.630,2  |     | 4.332,4  | <b>16.005</b> |
| PROM TOTAL |      |     | 11.729,9 | 11.402,0 | 10.286,2 |     | 12.370,8 | <b>45.789</b> |

En el primero, y tal como se observa en la Tabla No. 61, el IDU habrá desembolsado hasta el año diez de operación y en cumplimiento de la cobertura de ingresos mínimos, la suma de \$29.784 millones de pesos a precios constantes de marzo de 2004.

En el segundo, le correspondería pagar al IDU con cargo al patrimonio público la suma de \$45.789 millones a precios constantes de marzo de 2004.

Es bien claro para la contraloría de Bogotá, que la decisión administrativa de otorgar estos cuatro contratos de concesión para la realización de los estudios previos, los diseños, la construcción, la operación y mantenimiento de estos contratos de concesión, soportados en una estructuración financiera y legal equivocadas y en condiciones altamente desventajosas, requiere de la toma de una decisión oportuna y acertada que impida que los recursos del patrimonio público administrado por el IDU se continúen deteriorando.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

4.8.3.5. Del Resultado de los Concesionarios durante los primeros cuatro años de operación

TABLA No. 60  
CONCESIONES DE PARQUEADEROS  
ESTADO DE RESULTADOS COMPARADO 2001-2003

Millones de Pesos Corrientes

| Concepto                                | Parqueadero calle 77 |        |         | Parqueadero calle 85 |        |        | Parqueadero calle 90 |         |        | Parqueadero calle 90 |        |         |
|---|----------------------|--------|---------|----------------------|--------|--------|----------------------|---------|--------|----------------------|--------|---------|
|   | anteriores           | 2002   | 2003    | anteriores           | 2002   | 2003   | anteriores           | 2002    | 2003   | anteriores           | 2002   | 2003    |
| 1.Ingresos por garantía de mínimos(IDU) | 1301,5               | 1436,9 | 1445    | 1015,5               | 925,7  | 912,7  | 64,9                 | 1561,6  | 1470,9 | 1206,2               | 1405,4 | 1366,6  |
| 2.Ingresos por demanda Real             | 132,4                | 394,8  | 493,7   | 465,8                | 979,6  | 1127,9 | 13,6                 | 300,7   | 397,7  | 72,1                 | 236,1  | 371,8   |
| Total Ingresos                          | 1433,9               | 1831,7 | 1938,7  | 1481,3               | 1905,3 | 2040,6 | 78,5                 | 1862,3  | 1868,6 | 1278,3               | 1641,5 | 1738,4  |
| 3.(-)Gastos Operacionales               |                      | -308   | -318,3  |                      | -533,9 | -455,0 |                      | -837,4  | -372,2 |                      | -271,9 | -291,4  |
| 4.(-)Amortizaciones                     |                      | -439,5 | -474,1  |                      | -505,2 | -544,0 |                      | -544,2  | -564,1 |                      | -391,9 | -425    |
| Utilidad(o pérdida) operacional         |                      | 1084,2 | 1146,3  |                      | 866,2  | 1041,6 |                      | 480,7   | 932,3  |                      | 977,7  | 1022    |
| 5.(+)Ingresos Financieros               |                      | 83     | 15,4    |                      | 85,4   | 35,2   |                      | 541     | 111,8  |                      | 23,2   | 12,9    |
| 6.(-)Egresos operacionales              |                      | -611,7 | -572,7  |                      | -691,1 | -667,8 |                      | -1443,7 | -972   |                      | -510,8 | -297,1  |
| 7.(+)corrección monetaria               |                      | 244,7  | 166,3   |                      | 273,8  | 206,7  |                      | 374,3   | 288,3  |                      | 185,2  | 130,8   |
| 8.Provisión Inporrenta                  |                      | 318,10 | 372,10  |                      | -245,2 | -321,3 |                      | -42,6   | -354,5 |                      | -301,4 | -356,7  |
| Utilidad(o pérdida) del ejercicio       | 299,6                | 482,1  | 383,2   | 248,00               | 289,1  | 294,4  | -65,5                | 90,3    | 5,9    | 310,7                | 373,9  | 511,9   |
| Utilidad/perdida acumulada              |                      | 781,70 | 1.164,9 |                      | 537,1  | 831,5  |                      | 155,8   | 149,9  |                      | 684,6  | 1.196,5 |
| Total utilidad acumulada                |                      |        |         |                      |        |        |                      |         |        |                      |        | 4.890,8 |

Continuación tabla anterior:

| Concepto                                 | TOTALES |         | GRAN TOTAL    |       |
|--|---------|---------|---------------|-------|
|  | 2002    | 2003    | (Miles de \$) | %     |
| 1.Ingresos por garantía de Mínimos (IDU) | 5329,6  | 5195,2  | 10524,8       | 71,0  |
| 2.Ingresos por demanda Real              | 1911,2  | 2391,1  | 4302,3        | 29,0  |
| Total Ingresos                           | 7240,8  | 7586,3  | 14827,1       | 100,0 |
| 3.(-)Gastos Operacionales                | -1951,2 | -1436,9 | -3388,1       | -22,9 |
| 4.(-)Amortizaciones                      | -1880,8 | -2007,2 | -3888,0       | -26,2 |
| Utilidad(o pérdida) operacional          | 3408,8  | 4142,2  | 7551,0        | 50,9  |
| 5.(+)Ingresos Financieros                | 732,6   | 175,3   | 907,9         | 6,1   |
| 6.(-)Egresos operacionales               | -3257,3 | -2509,6 | -5766,9       | -38,9 |
| 7.(+)corrección monetaria                | 1078,0  | 792,1   | 1870,1        | 12,6  |
| 8.Provisión Inporrenta                   | -907,3  | -1404,6 | -2311,9       | -15,6 |
| Utilidad(o pérdida) del ejercicio        | 1.054,8 | 1.195,4 | 2.250,2       | 15,2  |
| Utilidad/pérdida acumulada               | 1847,6  | 3043    | 4890,6        | 33,0  |
| Total utilidad acumulada                 |         |         |               |       |

Dada la limitación en el alcance, derivada de la deficiencia en el suministro de la información financiera, a continuación resumimos algunas cifras relevantes a precios corrientes:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Para los años de 2002 y 2003

- Del total de ingresos recibidos por los concesionarios durante los dos últimos años (\$ 10.528.8Millones), el 71% corresponden a los suministrados por el IDU a través de la cobertura de Ingresos Mínimos establecida contractualmente, y el 20% restante corresponde a los ingresos que por concepto de uso han pagado los usuarios.
- Dentro de estructura del estado de resultados los gastos Operacionales representan el 22.9% (\$ 3.388.1 Millones) del total de ingresos.
- En relación con el total de Ingresos percibidos durante la etapa de operación del proyecto (34 meses) y que a valores corrientes asciende a la suma de \$ 14.112,9 Millones, se observa que la Utilidad Operacional corresponde estructuralmente al 50.9% (\$7.551.0 Millones).
- La Utilidad neta acumulada hasta diciembre 31 de 2003 que asciende a la suma de \$ 4.890.6 representa el 25.6% del total de los Ingresos percibidos (\$14.827.1 millones) durante la etapa de operación del proyecto(Marzo de 2001-Diciembre de 2003) por la explotación del proyecto, valores estos muy distantes a los proyectados por el estructurador financiero, y que a precios constantes de 1999 mostraban una pérdida acumulada, que no se dio, de:

|                                 | <u>PERDIDA</u>        |
|---------------------------------|-----------------------|
| - Al finalizar el año 2000..... | (-).\$ 970.3 Millones |
| - Al finalizar el año 2001..... | (-) 1.773.8 Millones  |
| - Al finalizar el año 2002..... | (-) 2.487.3 Millones  |
| - Al finalizar el año 2003..... | (-) 2.985.9 Millones  |

Perdida ésta de \$2.985.9 millones que a precios constantes de 1999 debería haberse presentado de acuerdo a la proyección sobre la cual se adjudicaron los cuatro contratos de concesión y que a Diciembre 31 de 2003 resultó en utilidad acumulada de \$4.890.6 millones, que si bien corresponde a cifras en precios corrientes, nos muestran que los contratos de concesión se otorgaron sobre expectativas de proyección deficientes, lo cual indudablemente después de transcurridos 34 meses de operación de las concesiones nos muestran que los términos de referencia desfavorecen en materia grave los intereses públicos que administra el IDU.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

A abril 30 de 2004 el estado de las obligaciones financieras acumuladas para los cuatro concesionarios es la siguiente:

|  |                              |
|--|------------------------------|
| Valor total de créditos recibidos..... | \$ 17.700.0 Millones(100.0%) |
| (-) abono a capital.....               | 9.142.7 Millones( 51.7%)     |
| Saldo de capital.....                  | 8.557.3Millones( 41.7%)      |

Por concepto de intereses, el concesionario ha pagado la suma de \$8.723 millones.

A continuación presentamos los Hallazgos de Auditoría, resultantes de la evaluación al tema de Parquaderos:

#### 4.8.4 Hallazgo Fiscal 3: Incumplimiento en el Cierre Financiero

Los cuatro contratos por medio de los cuales el IDU otorgó en concesión la realización de los estudios previos, los diseños, la construcción, la operación y mantenimiento de los cuatro parquaderos subterráneos de la carrera 15 entre calles 72 y 100, fueron suscritos el 23 de Julio de 2003, este mismo día, fueron suspendidos por 30 días hábiles, que luego se prorrogó por 15 días más.

Una vez concluido el tiempo de la suspensión (30 días) y prórrogas (15 días), el 28 de septiembre de 1999, el IDU y el concesionario suscribieron el Acta de Reiniciación.

En las cláusulas cinco y doce numeral 12.2 de los Contratos de Concesión y el numeral 8.4 del Pliego de Condiciones, el concesionario se obliga con el IDU a que a partir del día siguiente de la suscripción de los contratos de concesión, éste tendrá un plazo de tres meses para llevar a cabo el cierre financiero de cada uno de los cuatro proyectos. Para demostrar su cumplimiento el concesionario deberá entregar al IDU los respectivos contratos de financiamiento debidamente suscritos.

Teniendo en cuenta que los contratos de Concesión se suscribieron el 23 de Julio de 2003 y que estos se suspendieron el mismo día por 30 días y 15 más de prórroga, y que el 28 de Septiembre de 1999 se suscribe el acta de reiniciación, los cuatro concesionarios tenían plazo para acreditar el Cierre Financiero hasta el 28 de diciembre de 1999, y dado el hecho que el aporte de recursos propios para la construcción de los parquaderos no excedió a los valores a que hace referencia el numeral 5.9 de Pliego de Condiciones, los cuatro concesionarios debieron acreditar hasta el 28 de Diciembre de 1999 la financiación necesaria y suficiente para el desarrollo de las obras de construcción de los cuatro parquaderos en los siguientes montos:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

- Para el contrato de Concesión No. 386/99-Parqueadero Calle 77 S.A., se debió acreditar la suma de \$3.700 millones
- Para el contrato de Concesión No. 387/99-Parqueadero Calle 85 S.A., se debió acreditar la suma de \$4.600 millones
- Para el contrato de Concesión No. 385/99-Parqueadero Calle 90 S.A., se debió acreditar la suma de \$3.700 millones
- Para el contrato de Concesión No. 388/99-Parqueadero Calle 97 S.A., se debió acreditar la suma de \$3.600 millones
- Para un total de financiación a acreditar no inferior a \$15.600 millones para los cuatro contratos de concesión.

En la Cláusula 12.2 de los cuatro contratos de concesión, se establece que el financiamiento deberá acreditarse con la *"...financiación concedida por instituciones que puedan acreditar la solvencia necesaria para garantizar la provisión de los fondos en cuestión, lo cual se entenderá que tiene lugar respecto de instituciones financieras nacionales vigiladas por la Superintendencia Bancaria, o extranjera con calificación internacional mínima de B plus por standard and Poors o la calificación equivalente por parte de otra sociedad calificadora de riesgos"*.

El cierre financiero fue aprobado por la Dirección General del IDU el 25 de Enero de 2000, de la siguiente manera:

- El concesionario acreditó los documentos con contratos de financiamiento suscrito entre CONALVIAS y cada una de las sociedades concesionarias, y no con una Institución Financiera vigilada por la Superintendencia Bancaria, como lo exige la Cláusula 12.2 de los contratos de Concesión.
- Que además, tal como se evidencia en el numeral primero de la Cláusula 3 de los Contratos de Financiamiento suscritos entre CONALVIAS y cada una de las sociedades concesionarias, la financiación contratada entre las partes se realizará con recursos provenientes de:
  - Para el concesionario de la Calle 77, CONALVIAS ofrece financiar el proyecto en la cuantía de \$1.200 millones con recursos no directamente aportados por CONALVIAS, sino con líneas de crédito aprobadas y disponibles para CONALVIAS S.A. por Colpatría.
  - Para el concesionario de la Calle 85, CONALVIAS ofrece financiar el proyecto en la cuantía de \$1.900 millones con recursos no directamente aportados por CONALVIAS, sino con líneas de



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

crédito aprobadas y disponibles para CONALVIAS S.A. por Bancolombia y Bancafé.

- Para el concesionario de la Calle 90, CONALVIAS ofrece financiar el proyecto en la cuantía de \$1.200. millones con recursos no directamente aportados por CONALVIAS, sino con líneas de crédito aprobadas y disponibles para CONALVIAS S.A. por Suleasing.
- Para el concesionario de la Calle 97, CONALVIAS ofrece financiar el proyecto en la cuantía de \$1.100. millones con recursos no directamente aportados por CONALVIAS, sino con líneas de crédito aprobadas y disponibles para CONALVIAS S.A. por Bancolombia y Corficolombia.
- Que el valor faltante de los contratos de financiamiento (\$10.200 millones) se justifica ante el IDU con certificaciones de las Instituciones Financieras a CONALVIAS y no con contratos suscritos con las concesionarias.
- Que las fechas en las cuales los concesionarios realmente tuvieron acceso a créditos aprobados por Instituciones Financieras son los que se detallan en la tabla siguiente:





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA No. 61

### FECHAS EN LAS CUALES LOS CUATRO(4) CONCESIONARIOS SUSCRIBIERON LOS CREDITOS

| ENTIDAD             | PAGARÉ        | Fecha de Aprobación Crédito | Valor del crédito (Millones \$) | Fecha Programada Cierre Financiero | Días que transcurrieron entre Cierre Financiero y Aprobación Crédito |
|---------------------|---------------|-----------------------------|---------------------------------|------------------------------------|--|
| 1.BANCO DE BOGOTA   | 772-0001194-4 | 27-Abr-01                   | 1.500,0                         | 28-Dic-99                          | 486,0  |
| 2.BANCO DE BOGOTA   | 772-0001562-0 | 18-Jul-01                   | 700,0                           | 28-Dic-99                          | 568,0  |
| 3.BANCO DE BOGOTA   | 772-0002209-1 | 03-Oct-01                   | 403,0                           | 28-Dic-99                          | 645,0  |
| 4.BANCO DE BOGOTA   | 772-0002316-8 | 24-Oct-01                   | 97,0                            | 28-Dic-99                          | 666,0  |
| 5.BANCO GANADERO    | 9600008933    | 16-Mar-01                   | 1.300,0                         | 28-Dic-99                          | 444,0  |
| 6.BANCO GANADERO    | 9600009071    | 09-Abr-01                   | 1.000,0                         | 28-Dic-99                          | 468,0  |
| 7.BANCO GANADERO    | 9600009956    | 14-Sep-01                   | 700,0                           | 28-Dic-99                          | 626,0  |
| 8.BANCO TEQUENDAMA  | 25313         | 01-Nov-00                   | 2.500,0                         | 28-Dic-99                          | 309,0  |
| 9.BANCO TEQUENDAMA  | 25321         | 13-Feb-01                   | 1.500,0                         | 28-Dic-99                          | 413,0  |
| 10.BANCO TEQUENDAMA | 25248         | 14-Dic-00                   | 1.000,0                         | 28-Dic-99                          | 352,0  |
| 11.BANCOLOMBIA      | 1260036369    | 18-Sep-00                   | 3.500,0                         | 28-Dic-99                          | 265,0  |
| 12.BANCOLOMBIA      | 1260041632    | 22-Ene-01                   | 1.500,0                         | 28-Dic-99                          | 391,0  |
| 13.BANCOSUDAMERIS   | 11008165      | 09-Oct-00                   | 2.000,0                         | 28-Dic-99                          | 286,0  |
| <b>TOTALES</b>      |               |                             | <b>17.700,0</b>                 | <b>28-Dic-99</b>                   |  |

Tal como se observa en la tabla anterior, los concesionarios obtuvieron realmente los créditos en fechas posteriores a las contractualmente previstas para el Cierre Financiero, que después de contabilizadas las suspensiones y prorrogas, tenía como fecha límite la de diciembre 28 de 1999.

Por todo lo anterior, es claro que:

- El cierre financiero en la cuantía de \$15.600 millones, aprobado por la Dirección General del IDU se dio en forma irregular, puesto que a Diciembre 28 de 1999, la suma de \$5.400 millones garantizada con



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

contratos de financiamiento firmados entre CONALVIAS y cada una de las sociedades concesionarias, además de no corresponder a una relación de garantía comercial entre los concesionarios y una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Bancaria tal como se estipuló en los contratos de concesión, correspondían a créditos aprobados directamente a CONALVIAS S.A. y no a los concesionarios, y en lo que correspondió al valor residual de \$10.200 millones, los concesionarios presentaron certificaciones de las Instituciones Financieras con CONALVIAS y no contratos suscritos entre las financieras y las sociedades concesionarias.

De igual forma, el acto administrativo que aprobó el cierre financiero se llevó a cabo en forma irregular, puesto que su acreditación no se dio legalmente, ni en las fechas estipuladas, ni con los documentos idóneos.

Por esta razón, este ente de control encuentra que los concesionarios incumplieron con la protocolización del cierre financiero en la fecha y términos previstos. Así mismo, el IDU debió aplicar la sanción pecuniaria a que hace referencia el numeral 16.1 y 16.2 de la cláusula 16 de los contratos de concesión y el numeral 1.4.11.1 y 1.4.11.3 del Pliego de Condiciones, por lo que ante la ausencia injustificada de la aplicación de la multa por no cumplimiento del cierre financiero en cuantía de \$5.0 millones diarios hasta por el término de un mes, valor liquidado en la suma de \$600.0 millones. y ante el hecho de que a la fecha el IDU no ha impuesto ninguna multa pecuniaria; todo anterior, constituye un daño patrimonial y por consiguiente un HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA en la suma de \$600.000.000.

#### 4.8.5. Hallazgo Fiscal 4: por Pago de Intereses

A continuación se relacionan dos hallazgos fiscales con incidencia disciplinaria por pago de intereses de mora, en cuantía de \$8.394.355.

El 28 de enero de 2003, el concesionario del parqueadero de la calle 77 presenta factura de cobro No. 0025 por concepto de la cobertura de ingresos mínimos del año 2002, por valor de \$1.447.274.395, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 10 del contrato 386 de 1999. La factura se presenta con fecha de 31 de enero, como fecha de corte de liquidación, la cual es cancelada por el IDU mediante giro electrónico el 7 de febrero de 2003. Por los siete días de demora en el pago, el IDU canceló al concesionario la suma de \$3.821.438 en julio 15 de 2003, mediante cruce cuentas por el reintegro que el concesionario debió efectuar al IDU por los mayores valores cancelados en marzo de 2002 y febrero de 2003; este valor de intereses cancelados por el IDU al Concesionario por el pago de la Cobertura de Ingresos Mínimos, siete días



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

después de la fecha liquidada por el concesionario, actualizado para el periodo julio 16 de 2003-Abril 30 de 2004 se constituye en un daño al patrimonio y por consiguiente en UN HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, en la cuantía de \$4.241.796.

El 28 de enero de 2003, el concesionario del parqueadero de la calle 97 presenta factura de cobro No 0021 por concepto de la cobertura de ingresos mínimos del año 2002, por valor de \$1.416.827.414, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 10 del contrato 388 de 1999, la factura se presenta con fecha de 31 de enero, como fecha de corte de liquidación y es cancelada por el IDU mediante giro electrónico el 7 de febrero de 2003. Por los siete días de demora en el pago, el IDU canceló al concesionario, la suma de \$3.741.044 por concepto de intereses; en Julio 15 de 2003 mediante cruce cuentas por el reintegro que el concesionario debió efectuar al IDU por los mayores valores cancelados en marzo de 2002 y febrero de 2003, este valor de intereses cancelados por el IDU al concesionario por el pago de la Cobertura de Ingresos Mínimos, siete días después de la fecha liquidada por el concesionario y actualizado para el período Julio 16 de 2003 - Abril 30 de 2004, se constituye en un daño al patrimonio público y por consiguiente en UN HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA en la cuantía de \$4.152.559

#### 4.8.6 Hallazgo Fiscal 5: Por pago de Intereses no Causados.

A continuación se relacionan dos hallazgos fiscales con incidencia disciplinaria por pago de intereses no causados en cuantía de \$2.928.636.

El 28 de enero de 2003, el concesionario del parqueadero de la calle 85 presenta factura de cobro No. 0035 por concepto de la cobertura de ingresos mínimos del año 2002 por valor de \$937.114.784, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 10 del contrato 387 de 1999; la factura se presenta con fecha de 31 de enero como fecha de corte de liquidación y es cancelada por el IDU mediante giro electrónico el 31 de enero de 2003, es decir que el pago fue oportuno y no debió generar intereses.

Mediante cruce de cuentas por el reintegro que el concesionario debió efectuar al IDU por los mayores valores cancelados en marzo de 2002 y febrero de 2003, el concesionario cobra y el IDU cancela en julio 15 de 2003 la suma de \$1.059.655 por concepto de intereses por el pago de la cobertura de Ingresos Mínimos tres días después de la fecha liquidada por el concesionario.

Este pago efectuado por un evento que nunca sucedió, pues el IDU canceló oportunamente mediante giro electrónico el 31 de enero de 2003 la factura No.0035 mediante orden de pago 371, se constituye en el pago de lo no debido



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

en la suma de \$1.059.655 valor este que actualizado para el período julio 16 de 2003-Abril 30 de 2004, se constituye en un daño al patrimonio público y por consiguiente en un HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA en la suma de \$ 1.171.489

El 28 de enero de 2003, el concesionario del parqueadero de la calle 90, presenta factura de cobro No.0019 por concepto de la cobertura de ingresos mínimos del año 2002 por valor de \$1.553.946.887 de acuerdo con lo establecido en la cláusula 10 del contrato 385 de 1999; la factura se presenta con fecha de 31 de enero como fecha de corte de liquidación y es cancelada por el IDU mediante giro electrónico el 3 de febrero de 2003. Por los tres días de demora en el pago, el IDU canceló al concesionario sobre la factura reliquidada en la suma de \$1.461.376.483; la suma de \$1.757.147 en julio 15 de 2003, mediante cruce de cuentas por el reintegro que el concesionario debió efectuar al IDU por los mayores valores cancelados en marzo de 2002 y febrero de 2003, este valor de intereses cancelados por el IIDU al Concesionario por el pago de la Cobertura de Ingresos Mínimos, tres días después de la fecha liquidada por el concesionario, se constituye en un daño al patrimonio y por consiguiente en UN HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

#### 4.8.7. Hallazgo Fiscal 6: de las Responsabilidades del Interventor

Para la Contraloría Distrital, el hecho de que por espacio de quince meses y quince días para el caso de los \$50.176.782 pagados de más en marzo de 2002 y de cinco meses y quince días para los \$139.035 085 pagados de más en febrero de 2003, se hubiera puesto en peligro de pérdida estos dineros, nos obliga a determinar responsabilidades, y la primera que se deriva, es la del INTERVENTOR de cada uno de los cuatro contratos de concesión. Para los parqueaderos subterráneos la interventoría se contrató por parte del IDU, así:

TABLA No. 62  
CONTRATOS DE INTERVENTORIA PARQUEADEROS

| Parqueadero | No. contrato Concesión | Información del contrato de interventoría |           |             |          | Prorrogado Hasta |
|-------------|------------------------|---|-----------|-------------|----------|------------------|
|             |                        | No. Contrato                              | Fecha     | Valor       | Plazo    |                  |
| Calle 77    | 386/99                 | 221/01                                    | May.11/01 | 105.598.280 | 24 meses | Abr.30/04        |
| Calle 85    | 387/99                 | 220/01                                    | May.11/01 | 105.598.280 | 24 meses | Abr.30/04        |
| Calle 90    | 385/99                 | 400/01                                    | Oct.31/01 | 109.300.000 | 24 meses | Abr.30/04        |
| Calle 97    | 388/99                 | 219/01                                    | May.11/01 | 105.598.280 | 24 meses | Abr.30/04        |

Los cuatro contratos de interventoría se suscribieron todos con la Unión Temporal City Parking 2001 conformada por City Parking Ltda.; y Proyectos y Construcciones Civiles y Viales Ltda. PIV Ingeniería Ltda.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

La Unión Temporal City Parking 2001 en cabeza de su Gerente General y el Gerente de las concesionarias de los cuatro parqueaderos, suscribieron las actas de Revisión y Certificación de Ingresos y el cuadro de detalle mes a mes del cálculo del déficit de cobertura mínima de ingresos, que entre otros documentos soportan el pago. Estas actas, por el hecho de estar suscritas por el Gerente de las Concesiones y el INTERVENTOR de los cuatro contratos de concesión, le dan seguridad al IDU para proceder a efectuar el pago.

Veamos a continuación la responsabilidad contractual del Interventor frente al hecho del pago de lo no debido: en la Cláusula Segunda de los contratos N° 221, 220, 400 y 219 suscritos para la interventoría de los contratos de concesión del IDU y la firma Unión Temporal City Parking 2001, se estipula a la letra lo siguiente: "(...) *CLAUSULA SEGUNDA-OBLIGACIONES DEL INTREVENTOR: Además de las derivadas de la esencia y naturaleza del presente contrato, de la Ley, de las establecidas en las normas manuales de procedimiento, en especial el adoptado por el IDU mediante resolución 965 de 09 de octubre de 1998, modificada por la resolución....., en cuanto a sus atribuciones y responsabilidades y de las señaladas en los términos de referencia, tendrá entre otras las siguientes: 1) Presentar....3) Responder si fuere del caso, por los sobrecostos que se causen como consecuencia de la aprobación de precios no previstos que difieran en forma considerable de los precios del mercado, sin perjuicio de las acciones que adelante el IDU, cuando por tales hechos ocasione daños a la entidad o al contratista respecto del cual ejerció la interventoría 4) responder por el contenido de las actas y demás documentos que suscriba conjuntamente con el contratista (...)*"

Para los contratos de concesiones se pactó: "(...) *CLAUSULA DECIMA PRIMERA - MULTAS : En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones adquiridas por el INTREVENTOR emanadas del presente contrato y de la oferta presentada, este se hará acreedor a multas equivalentes hasta del 2% del valor del contrato, sin que en su totalidad excedan del 30% del mismo(...)*"

- De la lectura de las obligaciones del interventor pactadas en los contratos de interventoría, es claro que el Interventor incumplió lo pactado en los numerales 3 y 4 de los contratos 221, 220, 400 y 219 de 2001, pues con las Actas de "REVISIÓN Y CERTIFICACIÓN DE INGRESOS CONCESIÓN" y "CUADRO DE INGRESOS MÍNIMOS POR MES" firmadas por el Representante Legal de la Unión Temporal City Parking en su calidad de Interventor y por el Gerente de las cuatro concesiones de parqueaderos, el IDU efectuó el pago de lo no debido en la suma de \$206.295.399.

Por lo anterior, este ente de Control considera que a los cuatro contratos de interventoría se les debió aplicar la cláusula décima primera en lo referente a multas, puesto que el interventor UNIÓN TEMPORAL CITY PARKING 2001 en ejecución de los contratos de interventoría No. 221 de Mayo 11 de 2001, No. 220 de mayo 11 de 2001, No. 400 de octubre 31 de 2001 y No. 219 de mayo 11



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

de 2001 se equivocó en cada uno de los cuatro contratos de concesión en dos años (2001 y 2002) en certificar con contenido de error las actas de revisión y certificación de ingresos. El cuadro de Déficit de Ingresos Mínimos por Mes, los cuales son firmados por el Interventor y el Concesionario y sobre los cuales el IDU efectuó los pagos de la cobertura de Ingresos Mínimos a que está comprometido en el cumplimiento de lo establecido en la Cláusula 10.2 de los cuatro Contratos de Concesión, lo que constituye un incumplimiento por parte del interventor en falta grave en ejecución de los contratos de Concesión. No entiende la Contraloría de Bogotá cómo no se sanciona el incumpliendo en las obligaciones del Interventor, máxime si se tiene en cuenta que por varios meses se puso en peligro el patrimonio público en la cuantía de \$206.295.399.

TABLA No. 63  
MULTAS SEGÚN TERMINOS CONTRACTUALES

| Parqueadero | Nº contrato concesión | Información del contrato de Interventoría |           |             |       | Valor Multa |
|-------------|-----------------------|---|-----------|-------------|-------|-------------|
|             |                       | Nº contrato                               | fecha     | Valor       | Multa |             |
| Calle 77    | 386/99                | 221/01                                    | May.11/01 | 105.598.280 | 2%    | 2.111.966   |
| Calle 85    | 387/99                | 220/01                                    | May.11/01 | 105.598.280 | 2%    | 2.111.966   |
| Calle 90    | 385/99                | 400/01                                    | Oct.31/01 | 109.300.000 | 2%    | 2.186.000   |
| Calle 97    | 388/99                | 219/01                                    | May.11/01 | 105.598.280 | 2%    | 2.111.966   |
| TOTALES     |                       |   |           |             |       | 8.521.897   |

Por todo lo anterior, la Contraloría de Bogotá se ratifica en el sentido de que ante la gravedad de los hechos, está ausente la aplicación de la multa en los términos previstos contractualmente, lo cual se constituye en UN HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, en cuantía de \$8.521.897, tal como se liquida en el cuadro anterior.

#### 4.9. AUDITORIA CONTRATACIÓN

El componente de Integralidad de Contratación, tiene como objetivo evaluar los contratos de obra pública e interventoría suscritos por el IDU, verificando el cumplimiento de las especificaciones técnicas en la malla vial de la Ciudad. A continuación presentamos los hallazgos de auditoría resultantes de dicha evaluación:

##### 4.9.1 Hallazgo Fiscal 7: Contrato No. 765 DE 1999

El IDU suscribió el contrato 765/99 con la firma UNION TEMPORAL VARGAS VELANDIA – LA VIALIDAD LTDA con el objeto de: *“Realizar la evaluación por el sistema de precio Global y la Rehabilitación a precios unitarios fijos del grupo de vías No. 14”*



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

De acuerdo al objeto del contrato Cláusula Tercera, se especifica entre otras obligaciones del Contratista: *“1) Elaborar los diseños geométricos, urbanísticos, arquitectónicos, paisajístico, estructurales y técnicos, y presentar los planos, catálogos, memorias de cálculos, especificaciones y demás documentos necesarios para la ejecución de la obra...”*

El valor inicial del contrato corresponde a \$2.200.millones y un plazo de seis meses.

Durante el desarrollo del contrato se generaron las siguientes modificaciones:

Adicionar el valor pactado en \$1.100.0 millones y prorrogar el plazo pactado en dos meses, la modificación se firma el 26 de julio de 2000.

Prorrogar el plazo en 30 días calendario. La modificación se firma el 4 de octubre de 2000.

El contrato se inició el 7 de febrero de 2000 y terminó el 26 de noviembre de 2000; efectuándose el recibo final de la obra el día 16 de abril de 2001 mediante el acta No. 15 en la cual la interventoría dejó observaciones frente a la existencia de fallas en la Calle 91L, recomendando efectuar reparaciones a las obras terminadas.

Es de anotar que posterior al acta de recibo final de obra se suscribe el acta No. 16 del 10 de octubre de 2001 correspondiente al acta parcial de obra No. 9.

Posteriormente el contrato es liquidado por un valor final de \$3.299.834.953.00 mediante acta No. 17 del 29 de mayo de 2003 en la que se incorpora el acuerdo suscrito entre las partes en el documento *“acta de acuerdo de compensación”*.

Revisados los soportes del contrato se encuentra que la Universidad Nacional emitió concepto técnico frente a las causas de los daños en la Calle 91L en febrero de 2003 concluyendo lo siguiente:

Deficiencias en diseño por sub-estimación de la carga  
Deficiencias constructivas

De igual manera se encuentra que en noviembre de 2002 la Sociedad Colombiana de Ingenieros emitió concepto técnico frente a la causa de los daños concluyendo:

Deficiencias en diseño  
Deficiencias constructivas



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Además la Sociedad Colombiana establece responsabilidad al Contratista, a la interventoría y al IDU de la siguiente manera:

|             |                                     |
|-------------|-------------------------------------|
| CONTRATISTA | Diseño y proceso constructivo       |
| INTERVENTOR | Diseño y funciones de interventoría |
| IDU         | Aprobación de actas                 |

Con base en lo analizado y lo expuesto en los numerales anteriores se procedió a efectuar visita técnica al sitio de las obras del tramo 91L el día 6 de marzo de 2004 encontrándose que el pavimento rígido ejecutado presenta un avanzado estado de deterioro en donde las placas se observan totalmente fracturadas, además de observarse hundimiento de la sub-base.

### CONCLUSIONES

Mediante visita técnica realizada a las obras se confirma el avanzado estado de deterioro de la Calle 91L.

Con base en los conceptos emitidos por la Universidad Nacional y la Sociedad Colombiana de Ingenieros en los que se determina como causales de las fallas en la Calle 91L, la deficiencia en diseños y en el proceso constructivo, el grupo auditor determinó una HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, por un detrimento patrimonial en la suma de \$317.210.869.35, discriminados así:

|   |                        |
|---|------------------------|
| Construcción calle 91 L Sur .....   | \$ 356.138.811,00      |
| (+) Valor diseño calle 91 L Sur .....   | 17.473.176,51          |
| (+) valor interventoría para el tramo calle 91 L Sur .....  | 21.139.593,84          |
| (+) Estudio concepto Universidad Nacional calle 91 L Sur:...  | 9.904.974.00           |
| (-) valor descontado al contratista en actas de Liquidación<br>por concepto de obras e interventoría..... | <u>(87.445.686,00)</u> |
| TOTAL VALOR DEL DAÑO PATRIMONIAL.....   | 317.210.869,35         |

#### 4.9.2 Hallazgo Fiscal 8: Contrato No. 001 de 1999

El IDU suscribió el contrato 001/99 con la firma CONSORCIO CGC (CONALVIAS S.A - INGENIEROS CONSTRUCTORES GAYCO S.A – COMPAÑIA DE TRABAJOS UBANOS S.A) con el objeto de: “Rehabilitación de la Avenida Boyacá – Calle 127 desde la Avenida el Dorado hasta la Avenida Cra. 7ª”.

Los trabajos consistían en:

Mantener, rehabilitar o reconstruir, según el caso las estructuras del pavimento.





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Rehabilitación del drenaje de la calzada.

Pequeños ajustes a la geometría de la vía mediante la demolición y la construcción de algunos sardineles y andenes.

Señalización horizontal de la calzada.

El valor inicial del contrato corresponde a \$6.461.396.860.00, un plazo de 9 meses y un periodo de garantía de un año, así como a garantía legal de 10 años a partir de la recepción provisional por daños resultantes de vicios del terreno que comprometan la solidez de las obras o que afecten uno de sus elementos constructivos o uno de sus equipos de manera que los convierta en inadecuado para su uso o función.

Durante el desarrollo del contrato se generaron las siguientes modificaciones:

Adicionar el valor pactado en la suma de \$1.699.692.527 y prorrogar el plazo pactado en 3 meses. Esta modificación se firma el 29 octubre de 1999.

Modificación del alcance, según acta No. 14 del 1° de junio de 2000 en la cual para el tramo comprendido de la Calle 127 entre la Autopista Norte y la carrera 7ª se incluyó en el contrato el Estudio y Diseño por parte del Consorcio Contratista, pero no fue ejecutado entre las obras, debido a que en el diseño se determinó la realización de una intervención profunda, incluyendo construcción de pilotes de madera en algunos sectores, resultando el valor de las obras superior al valor inicialmente estimado.

El contrato se inició el 1° de febrero de 1999, se terminó el 2 de febrero de 2000; efectuándose el recibo provisional de la obra el día 15 de febrero de 2000 mediante el acta No. 13 en la cual la interventoría dejó observaciones a las obras ejecutadas, recomendando efectuar reparaciones a las obras terminadas. Posteriormente mediante el acta No. 15 del 23 de abril de 2001 se efectúa el recibo final de obra (recepción definitiva) en aplicación de la cláusula 42.2 el contrato que señala "En caso de que tales trabajos no hayan sido realizados dentro de dos (2) meses inmediatamente siguientes al término del periodo de garantía contractual el Contratante declarará de todos modos la recepción definitiva de las obras al final de dicho periodo."

El contratista al final del periodo de garantía solicitó 2 meses adicionales de acuerdo al artículo 42 del contrato para reparaciones. El 9 de abril del 2001 se realizó visita al sitio de las obras dejándose constancia en el acta de recibo final de la existencia de fallas desde la Autopista Norte hasta la Avenida el Dorado.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Posteriormente el contrato es liquidado mediante acta No. 16, del 16 de septiembre de 2002, es decir, 17 meses después del recibo final (recepción definitiva 23 de abril de 2001) en la que se acuerda:

Efectuar labores de reparación (referente a las fallas del 23 de abril de 2001)  
Reparaciones dentro de 2 meses siguientes a la aprobación del Plan de manejo de Tránsito.

Mantener el índice de servicio de la vía según lo establecido en el Estudio de Evaluación Funcional y Estructural de la Avenida Boyacá.

Excluir el tramo de la Calle 127 entre el Canal Córdoba y Cra. 7ª

Aplicar la cláusula 50 del contrato en cuanto a divergencia para responsabilidad de daños (Sociedad Colombiana de Ingenieros).

Renunciar al procedimiento contencioso expresado en la cláusula 50.3 del contrato de acudir al Tribunal de Arbitramento.

Si la sociedad Colombiana determina responsable al constructor, este deberá asumir las reparaciones por el término previsto en la cláusula tercera del acuerdo (2 años).

Si la Sociedad Colombiana determina la responsabilidad compartida entonces la cláusula tercera se modifica en el tiempo establecido de dos (2) años a un (1) año.

El contrato es liquidado por un valor final de \$9.864.730.546.00

Con posterioridad a la liquidación del contrato, el 8 de julio de 2003 se emite el concepto de la Sociedad Colombiana de ingenieros, en el que se concluye:

**PRIMERO** “Declárase responsable por el deterioro prematuro de las capas asfálticas y estructura del pavimentos, en el marco de ejecución del contrato 001/99, de la vía rehabilitada Avenida Boyacá, en el tramo Autopista El Dorado- Calle 127 hasta la Avenida Córdoba, al CONSORCIO CGC...”

**SEGUNDO** Se determina que el único responsable es el Consorcio CGC obligándose a mantener la vía con índice de servicio de 3.5 durante 2 años a partir del 16 de septiembre de 2002.

**TERCERO Y CUARTO** Para el tramo comprendido de la Calle 127 entre la Avenida Córdoba y la Autopista Norte se exonera de responsabilidad al Consorcio cuyo deterioro es debido a causas inherentes a la inestabilidad de los



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

taludes del canal central existente de la EAAB, donde la reparación y mantenimiento de calzadas las asume directamente el IDU.

La Calle 127 entre la Autopista Norte y la carrera 7ª se incluye en el contrato el Estudio y Diseño, por valor de \$184.351.686.00 SIN AIU (AIU =30%)

Posterior al concepto de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, es decir, el 25 de noviembre de 2003 mediante oficio IDU-192284 STM-4200, la Dirección Técnica de Malla Vial solicita al CONSORCIO CGC “programar e iniciar los trabajos de reparación de los daños del corredor vial, ya que de no realizarse por parte del Consorcio CGC, esta dirección Técnica dará traslado a la Subdirección Técnica de Administración de Activos para el respectivo requerimiento a través de la aseguradora”

Mediante comunicación 31112-018 del 3 de febrero de 2004 el grupo Auditor de la Contraloría requiere al IDU frente a las actuaciones adelantadas por la Administración.

Por oficio IDU-26593 STEO-3300 del 9 de febrero de 2004 el IDU responde a los interrogantes formulados por el Grupo Auditor frente a las actuaciones adelantadas hasta la fecha por parte de la Administración.

Mediante oficio DTM-4000-5468 del 3 de febrero de 2004, la Dirección Técnica de Malla Vial solicita a la Dirección Técnica Legal informar el trámite a seguir para cobrar el dinero que adeuda el contratista CONSORCIO CGC al IDU por los trabajos adelantados por la SOP y con ocasión de la ejecución del contrato DTA-C-395 de 2002 para la reparación de los daños.

### CONCLUSIONES

Que pese a que dentro del objeto contractual no se incluía el diseño de acuerdo al acta de recibo final se canceló por concepto de diseños para el tramo comprendido entre la Av. 7ª y la Autopista Norte por valor de \$239,657,192 (incluido el AIU del 30%), hecho que no estaba estipulado en el contrato principal, ni se utilizó los mecanismos legales para realizar la modificación del objeto del contrato de acuerdo a las normas vigentes y lo estipulado en el artículo 40 de la ley 80 de 1993, cabe anotar que la forma de cambiar el objeto de común acuerdo debe hacerse a través de un otrosí, suscrito por el director de la Entidad quien es el representante legal de la entidad.

Que el tramo comprendido entre la Autopista Norte y el Canal Córdoba fue excluido de la responsabilidad al contratista por los daños ocasionados.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Que en el acta de liquidación se modifican las condiciones pactadas inicialmente en el contrato; en el artículo 60 de la ley 80 de 1993, dice que solo se puede acordar “*los ajustes, revisiones, y reconocimientos a que hay lugar*”. Y en este contrato 001 /99 se efectuaron modificaciones a través del acta de liquidación No. 16 del 16 de enero de 2002.

Que mediante oficio 31112-028 de marzo 3 de 2004 la Contraloría hace requerimiento de explicaciones con respecto a la contratación de la Fresadora por parte del IDU para la reparación de las fallas y la ejecución de las reparaciones efectuadas a través del convenio IDU-SOP 015/98, costos que debía asumir el Consorcio CGC y que a esta fecha no recuperado.

Que en oficio IDU-050028 DTM-4000 de marzo 12 de 2004, el IDU comunica a la Contraloría que el valor imputable al contratista es de \$43'631.819, valor diferente al calculado por el grupo auditor, como consecuencia de no haberse tenido en cuenta por parte del IDU el transporte del material fresado.

Que como resultado de la contratación de la Fresadora por parte del IDU para la reparación de las fallas y la ejecución de las reparaciones efectuadas a través del convenio IDU-SOP 015/98 se generaron costos adicionales por valor estimado \$50,878,450.01, que se constituye en HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, discriminado así.

|   |                  |
|---|------------------|
| VALOR TRABAJADO DOBLE A INGENIERÍA (Contrato DTA-C-395/2003)..... | \$ 26,043,548    |
| VALOR POR PARCHEO BRIGADA EX-HUECOS.....                          | 8,447,652        |
| VALOR POR FRESADO BRIGADA EX-HUECOS.....                          | 9,140,640        |
| <u>VALOR TRANSPORTE FRESADO EN APOYO A CONALVIAS.....</u>         | <u>7,246.610</u> |
| TOTAL DAÑO FISCAL , CONTRATO 001 DE 199.....                      | 50,878,450.01    |

#### 4.9.3. Hallazgo Disciplinario: Contrato de Interventoría No. 039 de 2001

Se celebró el Contrato de Interventoría No. 039 de fecha 21 de febrero de 2001, suscrito por la doctora MARIA ISABEL PATIÑO OSORIO identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.682.586 de Usaquén, en su calidad de Directora General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y CARLOS ERNESTO CAVIEDES BENAVIDES identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.179.489 de Bogotá, como representante legal de la firma CONSORCIO INTERVENTORIA B Y C, con el objeto de: “Ejercer la Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera y Ambiental, a precio global fijo, para la construcción de vías en la Localidad de Usaquén, de conformidad con la propuesta presentada el 28 de noviembre de 2000, con las especificaciones indicadas en los términos de referencia y bajo las condiciones estipuladas en este contrato.”, por valor de CINCUENTA Y TRES MILLONES NOVENTA Y DOS MIL CINCUENTA PESOS (\$53.092.050.00) M/CTE y



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

un plazo de ejecución de nueve (9) meses contados a partir de la fecha del Acta de Iniciación o impartida la orden por la Dirección Técnica de Malla Vial.

Mediante Contrato Adicional número 1 al Contrato IDU-UEL-1-39-00-2001, de fecha 14 de noviembre de 2001, celebrado entre la doctora MARIA ISABEL PATIÑO OSORIO identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.682.586 de Usaquén, en su calidad de Directora General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y CARLOS ERNESTO CAVIEDES BENAVIDES identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.179.489 de Bogotá, como representante legal de la firma CONSORCIO INTERVENTORIA B Y C, las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de VEINTIUN MILLONES CIENTO CINCUENTAMIL PESOS (\$21.150.000) M/CTE, y prorrogar el plazo pactado en su cláusula segunda por dos (2) meses en el respectivo contrato principal.

Mediante Contrato Adicional número 2 al Contrato IDU-UEL-1-39-00-2001, de fecha 19 de abril de 2002, celebrado entre la doctora MARIA ISABEL PATIÑO OSORIO identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.682.586 de Usaquén, en su calidad de Directora General del Instituto Desarrollo Urbano – I.D.U., y obrando en su condición como representante legal del mismo y CARLOS ERNESTO CAVIEDES BENAVIDES identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.179.489 de Bogotá, como representante legal de la firma CONSORCIO INTERVENTORIA B Y C, las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de CATORCE MILLONES SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS QUINCE PESOS (\$14.066.615.00) M/CTE, valor corregido por otrosí de fecha 23 de mayo de 2002, al contrato adicional número 2 por valor de CATORCE MILLONES SESENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS PESOS (\$14.066.615) M/CTE; (\$14.066.500), y prorrogar el plazo pactado en su cláusula segunda EN UN (1) mes en el respectivo contrato principal.

Como resultado de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Especial Vigencia 2001 que este ente de control viene desarrollando el interior de la entidad, se encontró que el porcentaje adicionado es de 64.36% SMML en el respectivo contrato, consolidándose un (1) hallazgo con incidencia disciplinaria, hallazgo éste, que está relacionado con presunta violación al artículo 40, parágrafo de la ley 80 de 1993, al señalar que: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.”

Mediante Oficio No. 31112-027 del Líder Grupo de esta Contraloría de fecha 24 de febrero de 2004, dirigido a la Directora General del IDU, se comunicó el hallazgo con incidencia disciplinaria, obteniendo respuesta con oficio No. IDU-038514 STCC-6500 de fecha 26 de febrero de 2004, y valorada la respuesta



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

dada por la Administración, este ente de Control no comparte la respuesta, por lo que se ratifica el no cumplimiento al artículo 40, parágrafo de la Ley 80 de 1993.

#### 4.9.4. Hallazgo Disciplinario: Contrato de Obra No. IDU-UEL-1-151-2001

Se celebró el Contrato de obra No. IDU-UEL-1-151-2001 de fecha 23 de febrero de 2001, suscrito por la doctora MARIA ISABEL PATIÑO OSORIO identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.682.586 de Usaquén, en su calidad de Directora General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y JORGE HERNANDO HOYOS GOMEZ identificado con la cédula de ciudadanía No. 53.929 de Bogotá, como representante legal de la firma OBRAS CIVILES LIMITADA OCIL LTDA, con el objeto de: “El contratista se compromete para con el IDU por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste a realizar las obras requeridas para la construcción de vías en la localidad de Usaquén, en Bogotá D.C., de conformidad con su propuesta presentada el 20 de diciembre de 2000 y bajo las condiciones estipuladas en este contrato.”, por valor de Setecientos cincuenta y seis millones nueve mil setecientos setenta y siete pesos (\$756.009.777,00) equivalentes a dos mil seiscientos cuarenta y tres (2.643) salarios mínimos legales mensuales vigentes para el 2001 y un plazo de ejecución de ocho (8) meses contados a partir del acta de iniciación o de la orden impartida por el Director Técnico de Malla Vial.

Mediante Contrato Adicional número 1 al Contrato IDU-UEL-1-151-2001, de fecha 15 de noviembre de 2001, celebrado entre la doctora MARIA ISABEL PATIÑO OSORIO identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.682.586 de Usaquén, en su calidad de Directora General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y JORGE HERNANDO HOYOS GOMEZ, como representante legal de la firma OBRAS CIVILES LIMITADA OCIL LTDA, las partes acuerdan adicionar el valor pactado en el contrato principal en la suma de doscientos treinta y cinco millones de pesos (\$235.000.000,00), equivalentes a 821 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y prorrogar el plazo pactado en el contrato principal en dos (2) meses.

Mediante Contrato Adicional número 2 al Contrato IDU-UEL-1-151-2001, de fecha 24 de abril de 2002, celebrado entre la doctora MARIA ISABEL PATIÑO OSORIO identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.682.586 de Usaquén, en su calidad de Directora General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y JORGE HERNANDO HOYOS GOMEZ, como representante legal de la firma OBRAS CIVILES LIMITADA OCIL LTDA, las partes acuerdan adicionar el valor pactado en el contrato principal en la suma de ciento setenta y tres millones trescientos



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

cuarenta y tres mil quinientos pesos (\$173.343.500,00), equivalentes a 560 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y prorrogar el plazo pactado en el contrato principal en un (1) mes.

Como resultado de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Especial, que adelanta actualmente la Contraloría de Bogotá, en el marco del Plan de Auditoría Distrital PAD 2003-2004 Fase I, se encontró que el porcentaje adicionado es de 52.31% en salarios mínimos legales mensuales vigentes en el respectivo contrato, consolidándose un (1) hallazgo con incidencia disciplinaria, hallazgo éste, que está relacionado con presunta violación al artículo 40, parágrafo de la ley 80 de 1993, al señalar que: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.”

Mediante Oficio del Líder Grupo No. 31112-053 de esta Contraloría de fecha 19 de abril de 2004, dirigido a la Directora General del IDU, se comunicó el hallazgo con incidencia disciplinaria, obteniendo respuesta con oficio No. IDU-073476 STCC-6500 de fecha 20 de abril de 2004, y valorada la respuesta dada por la Administración, este ente de Control no comparte la respuesta, por lo que se ratifica el no cumplimiento al artículo 40, parágrafo de la Ley 80 de 1993.

#### 4.9.5 Hallazgo Disciplinario: Contrato de Interventoría No. 255 de 1999

Se celebró el Contrato de Interventoría No. 255 de fecha 30 de abril de 1999, suscrito por el doctor ANDRES CAMARGO ARDILA identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.480.910 de Bogotá, en su calidad de Director General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y POMPILIO CASASFRANCO MEDINA identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.449.855 de Cali, como representante legal de la firma ECOFOREST LTDA, con el objeto de: “Ejercer la interventoría técnica y administrativa para la consultoría de elaboración del estudio de impacto ambiental para la primera línea del metro para Santa Fe de Bogotá, de conformidad con la propuesta presentada el día 30 de marzo de 1.999 y con las especificaciones indicadas en los Términos de Referencia de la invitación directa IDU-ID-DTP-039-1999 y bajo las condiciones estipuladas en este contrato.”, por valor de \$27.985.000 y un plazo de ejecución de cinco (5) meses contados a partir de la fecha del Acta de Iniciación de los trabajos impartida por la Dirección Técnica de Planeación.

Mediante Contrato Adicional número 1 al Contrato 255/99, de fecha 27 de noviembre de 1999, celebrado entre el doctor ANDRES CAMARGO ARDILA identificada con la cédula de ciudadanía No. 19.480.910 de Bogotá, en su calidad de Director General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

su condición como representante legal del mismo y POMPILIO CASASFRANCO MEDINA identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.449.855 de Cali, como representante legal de la firma ECOFOREST LTDA, las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de NUEVE MILLONES SETECIENTOS DIEZ MIL TRESCIENTOS TRECE PESOS (\$9.710.313) M/CTE, y prorrogar el plazo pactado en su cláusula segunda por cuarenta y nueve (49) días en el respectivo contrato principal.

Mediante Contrato Adicional número 2 al Contrato 255/99, de fecha 03 de marzo de 2000, celebrado entre el doctor ANDRES CAMARGO ARDILA identificada con la cédula de ciudadanía No. 19.480.910 de Bogotá, en su calidad de Director General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y POMPILIO CASASFRANCO MEDINA identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.449.855 de Cali, como representante legal de la firma ECOFOREST LTDA, las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de CINCO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$5.681.437) M/CTE, y prorrogar el plazo pactado en su cláusula segunda en veintiséis (26) días calendario en el respectivo contrato principal.

Como resultado de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Especial Vigencia 1999 que este ente de control viene desarrollando el interior de la entidad, se encontró que el porcentaje adicionado es de 53.15% SMML en el respectivo contrato, consolidándose un (1) hallazgo con incidencia disciplinaria, hallazgo éste, que está relacionado con presunta violación al artículo 40, parágrafo de la ley 80 de 1993, al señalar que: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.”

Mediante Oficio del Líder Grupo No.31112-027 de esta Contraloría de fecha 24 de febrero de 2004, dirigido a la Directora General del IDU, se comunicó el hallazgo con incidencia disciplinaria, obteniendo respuesta con oficio No. IDU-038514 STCC-6500 de fecha 26 de febrero de 2004, y valorada la respuesta dada por la Administración, este ente de Control no comparte la respuesta, por lo que se ratifica el no cumplimiento al artículo 40, parágrafo de la Ley 80 de 1993.

#### 4.9.6.Hallazgo Disciplinario: Contrato de Suministro No. 388 de 2002

Se celebró el Contrato de Suministro No. 388 de fecha 03 de septiembre de 2002, entre los suscritos: de una parte el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, representado por Mario Villegas Zuluaga, obrando en su condición





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

de Director Técnico de Malla Vial, mayor de edad, vecino de este Distrito, identificado con la cédula de ciudadanía No.19.400.496 y de otra DINASFALTOS LTDA, representada legalmente por NEFTALI ALFONSO CARDOZO, mayor de edad, vecino de este Distrito, identificado con la cédula de ciudadanía número 4.107.850 de Duitama, con el objeto del contratista en la que se obliga para con el IDU por el sistema de precios unitarios reajustables al suministro de asfalto sólido normalizado 80/100, destinado al programa brigada exhuecos, convenio IDU-SOP 015/98, por valor del contrato es hasta la suma de mil quinientos millones de pesos moneda corriente (\$1.500.000.000.oo) incluido IVA, equivalente a 4.854,3689 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2002 y el plazo del contrato se terminará cuando se agote el valor total del contrato.

Mediante Contrato Adicional No.1 al contrato 388 de 2002, de fecha diciembre 31 de 2002 celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano, legalmente representado por ALFREDO RESTREPO VARON, Obrando en su condición de Director Técnico de Malla Vial (E) en representación del IDU y de otra DINASFALTOS LIMITADA, representada legalmente por NEFTALI ALFONSO CARDOZO, en la que se adiciona el valor total del contrato principal en la suma de Quinientos diecisiete millones treinta y siete mil ciento veintidós pesos (\$517.337.122.oo) equivalente a 1.674, 23 salarios mínimos legales mensuales vigentes para 2002.

Mediante contrato Adicional Número 2 al contrato 388 de 2002, de fecha mayo 27 de 2003 suscrito de una parte entre el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, legalmente representado por SANTIAGO RIVADENEIRA RESTREPO, obrando en su condición de Director Técnico de Malla Vial, y de otra la firma DINASFALTOS LTDA, representada legalmente por NEFTALI ALFONSO CARDOZO, acordaron adicionar el valor estipulado en la cláusula segunda del contrato principal en la suma de doscientos ochenta y ocho millones (\$288.000.000.oo) equivalente a 867,4699 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el 2003.

Como resultado de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Especial, que adelanta actualmente la Contraloría de Bogotá, en el marco del Plan de Auditoría Distrital PAD 2003-2004 Fase I, se encontró que el porcentaje adicionado es de 52.36% SMML en el respectivo contrato, consolidándose un (1) hallazgo con incidencia disciplinaria, hallazgo éste, que está relacionado con presunta violación al artículo 40, parágrafo de la ley 80 de 1993, al señalar que: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.”



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Mediante Oficio del Líder Grupo No.31112-053 de esta Contraloría de fecha 19 de abril de 2004, dirigido a la Directora General del IDU, se comunicó el hallazgo con incidencia disciplinaria, obteniendo respuesta con oficio No. IDU-073476 STCC-6500 de fecha 20 de abril de 2004, y valorada la respuesta dada por la Administración, este ente de Control no comparte la respuesta, por lo que se ratifica el no cumplimiento al artículo 40, parágrafo de la Ley 80 de 1993.

#### 4.9.7. Hallazgo Disciplinario: Contrato de Obra No. 403 de 2000

Se celebró el Contrato No. 403 de fecha 01 de junio de 2000, suscrito por el doctor ANDRES CAMARGO ARDILA identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.480.910 de Bogotá, en su calidad de Director General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y de otra GUSTAVO GOMEZ GONZALEZ identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.231.564 de Cali, como representante legal de la firma CONSTRUCCIONES CIVILES S.A. CONCIVILES S.A., con el objeto de: “ El contratista se compromete para con el IDU por el sistema de precios unitarios sin fórmula de reajuste, a realizar las obras requeridas para la rehabilitación de las calzadas centrales de tráfico mixto y adecuación para la operación de Transmilenio en la Autopista Norte de los Héroes a la calle 176, en Santafé de Bogotá, de conformidad con su propuesta presentada el 15 de marzo del 2000 y bajo las condiciones estipuladas en este contrato.”, por valor de \$38.184.458.524 y un plazo de ejecución de ocho (8) meses contados a partir de la fecha del Acta de Iniciación de los trabajos impartida por la Dirección Técnica de Construcciones, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para iniciar su ejecución.

Mediante Contrato Adicional por obra complementaria número 1 al Contrato 403/00, de fecha 10 de noviembre de 2000, celebrado entre el doctor ANDRES CAMARGO ARDILA identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.480.910 de Bogotá, en su calidad de Director General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y ALBERTO JOSE OTOYA VILLEGAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.956.113 de Cali, como representante legal de la firma CONSTRUCCIONES CIVILES S.A. CONCIVILES S.A., las partes acuerdan adicionar la cláusula décima primera por valor de CUATRO MIL MILLONES DE PESOS (\$4.000.000.000) M/Cte, y prorrogar el plazo pactado en su cláusula décima cuarta por seis (6) meses en el respectivo contrato principal.

Mediante Contrato Adicional número 2 al Contrato 403/00, de fecha 21 de febrero de 2001, celebrado entre la doctora MARIA ISABEL PATIÑO OSORIO identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.682.586 de Usaquén, en su



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

calidad de Directora General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y ALBERTO JOSE OTOYA VILLEGAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.956.113 de Cali, como representante legal de la firma CONSTRUCCIONES CIVILES S.A. CONCIVILES S.A., las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de CINCO MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$5.300.000.000) M/Cte, y prorrogar el plazo pactado en su cláusula segunda por cuatro (4) meses en el respectivo contrato principal.

Mediante Contrato Adicional número 3 al Contrato 403/00, de fecha 21 de junio de 2001, celebrado entre la doctora MARIA ISABEL PATIÑO OSORIO identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.682.586 de Usaquén, en su calidad de Directora General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y ALBERTO JOSE OTOYA VILLEGAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.956.113 de Cali, como representante legal de la firma CONSTRUCCIONES CIVILES S.A. CONCIVILES S.A., las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de NUEVE MIL CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$9.400.000.000) M/Cte, y prorrogar el plazo pactado en su cláusula segunda en cuatro (4) meses en el respectivo contrato principal.

Mediante Contrato Adicional número 4 al Contrato 403/00, de fecha 19 de octubre de 2001, celebrado entre la doctora MARIA ISABEL PATIÑO OSORIO identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.682.586 de Usaquén, en su calidad de Directora General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y ALBERTO JOSE OTOYA VILLEGAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.956.113 de Cali, como representante legal de la firma CONSTRUCCIONES CIVILES S.A. CONCIVILES S.A., las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de MIL SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.600.000.000) M/Cte, y prorrogar el plazo pactado en su cláusula segunda en un (1) mes en el respectivo contrato principal.

Mediante Contrato Adicional número 5 al Contrato 403/00, de fecha 19 de octubre de 2001, celebrado entre la doctora MARIA ISABEL PATIÑO OSORIO identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.682.586 de Usaquén, en su calidad de Directora General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y ALBERTO JOSE OTOYA VILLEGAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.956.113 de Cali, como representante legal de la firma CONSTRUCCIONES CIVILES S.A. CONCIVILES S.A., las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL PESOS (\$693.258.000) M/Cte, y prorrogar el plazo pactado en



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

su cláusula segunda en veintiocho (28) días calendario en el respectivo contrato principal.

Como resultado de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Especial Vigencia 2000 que este ente de control viene desarrollando el interior de la entidad, se encontró que el porcentaje adicionado es de 50.95% SMML en el respectivo contrato, consolidándose un (1) hallazgo con incidencia disciplinaria, hallazgo éste, que está relacionado con presunta violación al artículo 40, parágrafo de la ley 80 de 1993, al señalar que: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.”

Mediante Oficio del Líder Grupo No. 31112-030 de esta Contraloría de fecha 03 de marzo de 2004, dirigido a la Directora General del IDU, se comunicó el hallazgo con incidencia disciplinaria, obteniendo respuesta con oficio No. IDU-044634 STCC-6500 de fecha 04 de marzo de 2004, y valorada la respuesta dada por la Administración, este ente de Control no comparte la respuesta, por lo que se ratifica el no cumplimiento al artículo 40, parágrafo de la Ley 80 de 1993.

#### 4.9.8. Hallazgo Disciplinario: Contrato de Interventoría No. 801 de 1999

Se celebró el Contrato de Interventoría No. 801 de fecha 27 de diciembre de 1999, suscrito por el doctor ANDRES CAMARGO ARDILA identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.480.910 de Bogotá, en su calidad de Director General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y MARGARITA LEONOR BORDA AVILA identificado con la cédula de ciudadanía No. 40.022.235 de Tunja, como representante legal de la firma CONSORCIO BORDA - PAZ, con el objeto de: “Ejercer la Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera, a precio global fijo de inventario vial en las Localidades de Bosa, Tunjuelito, Usme, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Fontibón y Rafael Uribe, en Santa Fé de Bogotá D.C., de conformidad con la propuesta presentada el día 29 de noviembre de 1.999, con las especificaciones indicadas en los Términos de Referencia y bajo las condiciones estipuladas en este contrato.”, por valor de \$117.300.000 y un plazo de ejecución de siete (7) meses contados a partir de la fecha del Acta de Iniciación o impartida la orden por la Dirección Técnica de Malla Vial.

Mediante Contrato Adicional número 1 al Contrato 801/99, de fecha 09 de agosto de 2000, celebrado entre el doctor ANDRES CAMARGO ARDILA identificada con la cédula de ciudadanía No. 19.480.910 de Bogotá, en su calidad de Director General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y MARGARITA LEONOR



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

BORDA AVILA identificado con la cédula de ciudadanía No. 40.022.235 de Tunja, como representante legal de la firma CONSORCIO BORDA – PAZ, las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de CINCUENTA Y OCHO MILLONES CIENTO NOVENTA MIL PESOS (\$58.190.000) M/Cte, y prorrogar el plazo pactado en su cláusula segunda por tres (3) meses en el respectivo contrato principal.

Mediante Contrato Adicional número 2 al Contrato 801/99, de fecha 03 de noviembre de 2000, celebrado entre el doctor ANDRES CAMARGO ARDILA identificada con la cédula de ciudadanía No. 19.480.910 de Bogotá, en su calidad de Director General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y MARGARITA LEONOR BORDA AVILA identificado con la cédula de ciudadanía No. 40.022.235 de Tunja, como representante legal de la firma CONSORCIO BORDA – PAZ, las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de SEIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$6.500.000) M/Cte, y prorrogar el plazo pactado en su cláusula segunda por un (1) mes en el respectivo contrato principal.

Como resultado de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Especial Vigencia 1999 que este ente de control viene desarrollando el interior de la entidad, se encontró que el porcentaje adicionado es de 50.14% SMML en el respectivo contrato, consolidándose un (1) hallazgo con incidencia disciplinaria, hallazgo éste, que está relacionado con presunta violación al artículo 40, parágrafo de la ley 80 de 1993, al señalar que: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.”

Mediante Oficio del Líder Grupo No. 31112-027de esta Contraloría de fecha 24 de febrero de 2004, dirigido a la Directora General del IDU, se comunicó el hallazgo con incidencia disciplinaria, obteniendo respuesta con oficio No. IDU-038514 STCC-6500 de fecha 26 de febrero de 2004, y valorada la respuesta dada por la Administración, este ente de Control no comparte la respuesta, por lo que se ratifica el no cumplimiento al artículo 40, parágrafo de la Ley 80 de 1993.

#### 4.9.9. Hallazgo Disciplinario: Contrato de interventoría No. 920 de 1999

Se celebró el Contrato de Interventoría No. 920 de fecha 31 de diciembre de 1999, suscrito por el doctor ANDRES CAMARGO ARDILA identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.480.910 de Bogotá, en su calidad de Director General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y PEDRO FRANCISCO JAVIER SUAREZ HERNANDEZ identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.484.091 Y quien



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

en adelante se denominará el INTERVENTOR, con el objeto de: “Ejercer la interventoría técnica, Administrativa Y Financiera a precio global fijo PARA EL SUMINISTRO DE CONCRETO PARA PROGRAMAS DE EJECUCIÓN COMPARTIDA GRUPO 2, de conformidad con la propuesta presentada el día 28 de diciembre de 1.999 y con las especificaciones indicadas en los Términos de Referencia y bajo las condiciones estipuladas en este contrato.”, por valor de \$49.100.055 y un plazo de ejecución de siete (7) meses contados a partir de la fecha del Acta de Iniciación de los trabajos impartida por la Dirección Técnica de Malla Vial.

Mediante Contrato Adicional número 1 al Contrato 920/99, de fecha 23 de noviembre de 2000, celebrado entre el doctor ANDRES CAMARGO ARDILA identificada con la cédula de ciudadanía No. 19.480.910 de Bogotá, en su calidad de Director General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y PEDRO FRANCISCO JAVIER SUAREZ HERNANDEZ identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.484.091 Y quien en adelante se denominará el INTERVENTOR, las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de QUINCE MILLONES DE PESOS (\$15.000.000) M/Cte, y prorrogar el plazo pactado en su cláusula segunda por tres (3) meses en el respectivo contrato principal.

Mediante Contrato Adicional número 2 al Contrato 920/99, de fecha 20 de febrero de 2001, celebrado entre el doctor ANDRES CAMARGO ARDILA identificada con la cédula de ciudadanía No. 19.480.910 de Bogotá, en su calidad de Director General del Instituto Desarrollo Urbano – IDU, y obrando en su condición como representante legal del mismo y PEDRO FRANCISCO JAVIER SUAREZ HERNANDEZ identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.484.091 Y quien en adelante se denominará el INTERVENTOR, las partes acuerdan adicionar la cláusula primera por valor de TRECE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL PESOS (\$13.299.000) M/Cte, y prorrogar el plazo pactado en su cláusula segunda en tres (3) meses en el respectivo contrato principal.

Como resultado de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Especial Vigencia 1999 que este ente de control viene desarrollando el interior de la entidad, se encontró que el porcentaje adicionado es de 50.17% SMML en el respectivo contrato, consolidándose un (1) hallazgo con incidencia disciplinaria, hallazgo éste, que está relacionado con presunta violación al artículo 40, parágrafo de la ley 80 de 1993, al señalar que: “*Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.*”



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Mediante Oficio del Líder Grupo No. 31112-030 de esta Contraloría de fecha 03 de marzo de 2004, dirigido a la Directora General del IDU, se comunicó el hallazgo con incidencia disciplinaria, obteniendo respuesta con oficio No. IDU-038514 STCC-6500 de fecha 26 de febrero de 2004, y valorada la respuesta dada por la Administración, este ente de Control no comparte la respuesta, por lo que se ratifica el no cumplimiento al artículo 40, parágrafo de la Ley 80 de 1993.

### 4.9.10. Hallazgos Fiscales por Sentencias Judiciales

A continuación se presentan los Hallazgos Fiscales por Detrimiento al Patrimonio Público, como resultado de procesos judiciales adelantados en contra del IDU.

#### 4.9.10.1. Hallazgo Fiscal 9

El Instituto de Desarrollo Urbano IDU, abrió licitación No. 5 para la construcción de la oreja y rampa Surorientales de la intersección de la avenida Boyacá por avenida de las Américas (grupo 1) y construcción giros en la U avenida de las Américas, sector avenida 68 banderas (grupo 2).

Que el comité Asesor del IDU, recomendó adjudicar el contrato para el grupo 1 a Augusto Moreno Murcia por valor de \$239.100.355 y para el grupo 2 Edgar Alfonso Parrado por valor \$189.338.079,14.

Que mediante resolución No. 425 del 8 de Noviembre de 1993, el Director del IDU declaró desierta la licitación, fundamentado en la denuncia de uno de los proponentes, en el sentido en que los otros dos proponentes lo habían invitado a elevar los precios de las propuestas, generando perjuicios que deben ser reparados, argumentando que las propuestas son inconvenientes para el Instituto, toda vez que se pone en duda los procesos de la misma, lo cual atentaba contra el principio de transparencia que rigen las actuaciones contractuales de la entidad. Aplicando la causal 5 prevista en el artículo 265 del Acuerdo No.6 de 1985 Código Fiscal del Distrito), según la cual “*cuando a su juicio las diferentes propuestas se consideren inconvenientes para la administración.*”

Que en sentencia del 20 de febrero de 2003, radicación No.14.107, la Sala declaró la nulidad de la resolución número 425 del 8 de noviembre de 1993, mediante el cual el IDU declaró desierta la licitación número 5.

Que como pretensión el demandante solicita como restablecimiento del derecho, que el IDU le pague la utilidad dejada de percibir, la cual estima en el



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

treinta por ciento (30%) del valor de la propuesta, y los costos de preparación de la propuesta, con la corrección monetaria correspondiente.

Que el consejo de Estado Sala de lo contencioso Administrativo Sección Tercera, en Sentencia del veintinueve (29) de Mayo de dos mil tres (2003), expediente 14.462 (9730), procedió a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, estableció de conformidad con la doctrina y jurisprudencia, que al demandante se le debe indemnizar por los perjuicios causados, al demostrar que su propuesta era la más favorable para la administración, no obstante haberse declarado desierta por la administración, al demostrar la ilegalidad del acto, toda vez que los hechos argumentados por la administración eran infundados, frustrando la adjudicación por el abuso de una potestad, debiendo la entidad reconocer el valor del 100% de las utilidades que hubiera percibido el demandante, en el evento en que el contrato se ejecutara en su momento.

Ahora bien, observó la sala que el demandante fijó en su propuesta, el 8% el monto de la utilidad y no en el 30 % pretendido, correspondiente a la suma de \$11.388.756,64, el cual fue actualizado con el índice de precios al consumidor a la suma de \$ 39.444,949. Es de resaltar que para la liquidación, el Consejo de Estado no tuvo en cuenta la pretensión del demandante, respecto de los valores invertidos en la preparación y participación de la invitación.

Que en atención a lo expuesto, el Consejo de Estado, el 29 de Mayo de 2003 CONDENÓ al Instituto de Desarrollo Urbano IDU, a pagar al señor Edgar Alfonso Parrado Granados, la suma de TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$39.444.949), originando un detrimento al patrimonio Distrital, CONSTITUYÉNDOSE EN HALLAZGOS FISCAL, discriminado así:

|   |                      |
|---|----------------------|
| Beneficio económico dejado de percibir 8%.....                | \$11.388.756,64      |
| <u>Valor actualización de Nov. de 1993 a Feb de 2003.....</u> | <u>28.056.192.40</u> |
| TOTAL VALOR DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL.....                   | \$39.444.949,00      |

#### *4.9.10.2 Hallazgo Fiscal 10*

El IDU suscribió promesa de contrato de compraventa número 059 de 1999 con el señor CARLOS ALBERTO CARVAJAL SALAZAR, con el objeto de adquirir un inmueble con destino a la obra de la Avenida Ciudad de Cali, por un valor de \$324.865.000, pagaderos en dos contados de \$243.648.750 y \$81.216.250 respectivamente.





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Con escritura pública No. 1736 de Mayo 3 de 2000, se transfirió al IDU la propiedad del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50S-132505 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá.

Que vencido el plazo de treinta (30) días hábiles de la Cláusula cuarta, el IDU no dio cumplimiento al pago del segundo contado pactado, haciendo exigible el pago de la misma y el monto de los intereses de mora por este concepto, toda vez que con fecha de julio 11 de 2000 se había entregado al Instituto la primera copia debidamente registrada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección A, en providencia de fecha Mayo 10 de 2001, libra mandamiento de pago en contra del IDU por la suma de y \$81.216.250, mas los intereses moratorios desde la fecha de su exigibilidad.

Que en providencia del 21 de Marzo de 2002 y en atención a que la parte actora aceptó como pago parcial de la obligación el valor del capital solicitado, ordenó continuar con la ejecución respecto del valor de los intereses moratorios determinados en el mandamiento de pago, presentando el ejecutante la liquidación especificada de los intereses.

En providencia de octubre 24 de 2002, se ordena el pago de intereses de mora, los cuales se liquidan en la suma de TRES MILLONES CIENTO NOVENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS (\$3.193.235.00)

Por Secretaría se procede a liquidar las costas del proceso en la suma de TRESCIENTOS VENTIDOS MIL CUATROCIENTOS PESOS(\$322.400,00) a favor de CARLOS ALBERTO CARVAJAL.

Que en atención a lo expuesto, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, a pagó al señor CARLOS ALBERTO CARVAJAL SALAZAR, la suma DE TRES MILLONES QUINIENTOS QUINCE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS (\$3.515.635,00), originando un presunto detrimento al patrimonio Distrital estimado, CONSTITUYÉNDOSE EN HALLAZGO FISCAL, discriminado así:

|  |                   |
|--|-------------------|
| Pago de intereses de mora del 7-12-00 al 24-03-01..... | \$3.193.235.00    |
| (+) <u>Costas del proceso.....</u>                     | <u>322.400.00</u> |
| TOTAL VALOR DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL.....            | 3.515.635,00      |



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*4.9.10.3 Hallazgo Fiscal 11*

El Instituto de Desarrollo Urbano IDU, suscribió contrato de Obra No. 014 del 15 de febrero de 2000, con el señor Otto Harry García, para la reconstrucción de los andenes del Teatro Jorge Eliécer Gaitán, por valor de \$498.351.760.

Que el plazo inicial del contrato fue de 3 meses, el cual terminó el 24 de mayo de 2000 y el pago solo se realizó hasta el día 10 de septiembre de 2001.

Que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 13 de agosto de 2003, CONDENÓ al Instituto de Desarrollo Urbano IDU, a pagar al señor OTTO HARRY GARCIA ZAMUDIO, la suma DE TRES MILLONES OCHOCIENTOS MIL CIENTO CINCUENTA PESOS (\$3.800.150,00), valor equivalente a los intereses moratorios y las costas del proceso, valor este que se constituye en DETRIMENTO PATRIMONIAL y HALLAZGO FISCAL.

*4.9.10.4 Hallazgo Fiscal 12*

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU-, abrió licitación No. 5 para la construcción de la oreja y rampa Surorientales de la intersección de la Avenida Boyacá por Avenida de las Américas (grupo 1) y construcción giros en la U Avenida de las Américas, Sector Avenida 68 Banderas (grupo 2).

Que el comité Asesor del IDU, recomendó adjudicar el contrato para el grupo 1 a Augusto Moreno Murcia por valor de \$239.100.355 y para el grupo 2 Edgar Alfonso Parrado por valor \$189.338.079,14.

Que mediante resolución No. 425 del 8 de Noviembre de 1993, el Director del IDU declaró desierta la licitación, fundamentado en la denuncia de uno de los proponentes, en el sentido en que los otros dos proponentes lo habían invitado a elevar los precios de las propuestas, generando perjuicios que deben ser reparados, argumentando que las propuestas son inconvenientes para el Instituto, toda vez que se pone en duda los procesos de la misma, lo cual atentaba contra el principio de transparencia que rigen las actuaciones contractuales de la entidad. Aplicando la causal 5 prevista en el artículo 265 del Acuerdo No.6 de 1985 Código Fiscal del Distrito), según la cual “ *cuando a su juicio las diferentes propuestas se consideren inconvenientes para la administración.*”

Que en sentencia del 20 de febrero de 2003, radicación No.14.107, la Sala declaró la nulidad de la resolución número 425 del 8 de noviembre de 1993, mediante el cual el IDU declaró desierta la licitación número 5.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Que como pretensión el demandante solicita como restablecimiento del derecho, que el IDU le pague la utilidad dejada de percibir, la cual estima en el treinta por ciento (30%) del valor de la propuesta, y los costos de preparación de la propuesta, con la corrección monetaria correspondiente.

Que el consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, en Sentencia del veinte (20) de febrero de dos mil tres (2003), expediente 14.107, procedió a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, estableció de conformidad con la doctrina y jurisprudencia, que al demandante se le debe indemnizar por los perjuicios causados, al demostrar que su propuesta era la más favorable para la administración, no obstante haberse declarado desierta por la administración, al demostrar la ilegalidad del acto, toda vez que los hechos argumentados por la administración eran infundados, frustrando la adjudicación por el abuso de una potestad, debiendo la entidad reconocer el valor del 100% de las utilidades que hubiera percibido el demandante, fijadas en un 10% sobre el total del costo directo de la obra, en el evento en que el contrato se ejecutara en su momento.

Que en atención a lo expuesto, el Consejo de Estado CONDENÓ al Instituto de Desarrollo Urbano IDU, a pagar al señor AUGUSTO MORENO MURCIA , la suma de SESENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MILSESENTA Y CUATRO PESOS CON 21 CENTAVOS (\$63.241.074,21), originando un presunto detrimento al patrimonio Distrital estimado en este valor.

Igualmente, se causaron interés moratorios respecto del pago de la sentencia, reconociendo la entidad con resolución No. 9552 del 21 de octubre de 2003 la suma de \$1.727.804,68, valor que se suma al monto señalado en la condena del Consejo de Estado, para un total del presunto detrimento estimado en la suma de \$64.968.878,89, CONSTITUYÉNDOSE EN HALLAZGO FISCAL, discriminados así:

|   |                     |
|---|---------------------|
| Valor actualizado utilidades del 8-11-03 al 20-02-03..... | 63.241.074,21       |
| (+) <u>Interes de mora pago de la condena.....</u>        | <u>1.727.804.68</u> |
| TOTAL VALOR DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL.....               | 64.968.878,89       |

#### *4.9.10.5 Hallazgo Fiscal 13*

El IDU suscribió contrato de obra No. 011 de 1998, con el objeto de ejecutar a precios unitarios fijos la pavimentación de la vía interconectante del circuito 2 línea alta, barrios la estrella y vista hermosa, por un valor de \$ 23.274.958. Se pactó como forma de pago, un anticipo del 40% y el saldo en cuotas mensuales



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

por obra ejecutada, descontando el 40% del anticipo y el 3% de retención como garantía real.

En sentencia del 31 de marzo de 2003, referencia 12431, se demostró que el demandante incurrió en gastos de administración durante tres (3) meses, por lo que se entendió probado el perjuicio.

Para liquidación se determinó, tomar como base el valor de la propuesta, de la cual se tomaron los costos de administración y dirección previstos, multiplicados por el periodo de tiempo que duró la mayor permanencia en obra, actualizados y liquidados los intereses correspondientes.

Ahora Bien, respecto del retraso en el pago de cuotas mensuales de obra ejecutada, se dispuso el pago del valor indexado y los correspondientes intereses moratorios, con fundamento en el valor de cada una de las cuotas pagadas tardíamente en los periodos que duró el retraso.

Teniendo en cuenta lo anterior, se estableció una mayor permanencia en obra de 163 días, equivalente a \$4.460.237,64., valor que actualizado asciende a la suma de \$25.615.873,33, más un interés moratorios actualizado por la suma de \$3.278.274,66, para un total de \$28.894.148,00.

Respecto de la mora en el pago de cuentas de cobro y reajuste, el valor del capital actualizado asciende a la suma de \$5.719.146,47, más un interés actualizado por la suma de \$702.051 para un total de \$6.421.198,27.

Con Resolución del IDU No.3981 del 7 de mayo de 2003, se ordenó el pago de la Sentencia Judicial Proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Tercera, de fecha 31 de Marzo de 2003, referencia 12431, radicado 8972, por valor de \$35.315.346,27.

Con orden de pago No.2201 del 27 de Mayo de 2003, se autorizó el giro por la suma de \$35.315.346, valor que constituye detrimento al patrimonio Distrital, CONSTITUYÉNDOSE EN HALLAZGO FISCAL, discriminado así:

Por mayor permanencia en obra

|   |                     |
|---|---------------------|
| Mayor valor establecido en la suma de   | \$ 4.460.238,00     |
| Que corresponde a mayor permanencia en obra durante 163 días, y que actualizado asciende a..... | 25.615.873,64       |
| (+) <u>Interés moratorio actualizado.....</u>   | <u>3.278.274,66</u> |
| Subtotal coaccionado por mayor permanencia en obra.. .....                                      | \$28.894.148,00     |



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Por pago de cuentas de cobro pendientes de pago

(+)Valor del capital de cuentas de cobro actualizado.....5.719.146,47

(+)Interés moratorio actualizado.....702.051,00

TOTAL VALOR DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL.....\$35.315.345,47

### 4.9.10.6 Hallazgo Fiscal 14

El IDU suscribió con el Consorcio Rómulo Tobo Uscátegui y otro, el contrato de obra No. 048 de 1987, con el objeto de ejecutar a precios unitarios fijos la primera etapa de la Escuela Llano oriental, localizada en la Urbanización Llano Oriental de Bosa, en la Cra.8 con Calle 2 sur, costado noroccidental, por un valor de \$ 60.241.157, con un plazo de ejecución de 7 meses, contados a partir del acta de iniciación de la obra, la cual a su vez debía suscribir dentro de los 3 días siguientes a la entrega del anticipo, ocasionando perjuicios al contratista por sobrecostos determinados por la mayor permanencia en obra, servicio de celaduría y mora en el pago de cuentas parciales.

Para liquidación del perjuicio se determinó, tomar como base el valor de la propuesta, de la cual se tomaron los costos de administración y dirección previstos, multiplicados por el periodo de tiempo que duró la mayor permanencia en obra, actualizados y liquidados los intereses correspondientes.

Ahora Bien, respecto del retraso en el pago de cuotas mensuales de obra ejecutada, se dispuso el pago del valor indexado y los correspondientes intereses moratorios, con fundamento en el valor de cada una de las cuotas pagadas tardíamente en los periodos que duró el retraso.

En sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera del 4 de Septiembre de 2003, proceso 10.883, se demostró que el demandante incurrió en gastos de administración y dirección, en un porcentaje del 10,21, por 42 días, con un costo diario de \$34.170,12, para un total de \$1.435.148,4. Valor que una vez actualizado asciende a la suma de \$13.396.822,65, más el interés moratorio por la suma de \$1.196.913,76, para un gran total de \$14.593.736,42.

Igualmente se demostró, que el contratista incurrió en costos de celaduría en la obra con posterioridad a la entrega de la misma, que con el interés moratorios actualizado asciende a la suma de \$8.419.552,48.

Por otra parte, la sentencia dispuso el pago de perjuicios materiales causados con el retardo en el pago de las cuentas parciales de obra y de reajuste presentadas por el contratista, actualizados los valores y fijando el interés moratorio a este valor, para un gran total por la suma de \$43.683.902,77.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Con Resolución del IDU No.9551 del 21 de octubre de 2003, se ordenó el pago de la Sentencia Judicial Proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Tercera, de fecha septiembre 4 de 2003, proceso 10883 (5337), por valor de \$66.697.191,67

Con orden de pago No.5146 del 3 de diciembre de 2003, se autorizó el giro por la suma de \$66.697.191,67, valor del Detrimento al patrimonio Distrital, CONSTITUYÉNDOSE EN HALLAZGO FISCAL, discriminados así:

|  |                      |
|--|----------------------|
| Sobrecostos por mayor permanencia en la obra.....                          | \$ 14.593.736.42     |
| (+) servicio celaduría desde Julio 13 de 1989 a<br>Septiembre de 2003..... | 8.419.552.48         |
| (+) Mora en el pago de cuentas parciales de obra<br>y de reajuste.....     | <u>43.683.902.77</u> |
| TOTAL VALOR DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL .....                               | \$ 66.697.191.67     |

#### 4.9.11 Apoyo en Aplicaciones Sistematizadas

##### HARDWARE Y SOFTWARE AÑO 2003

Se evaluaron siete (7) Contratos de Sistemas durante la vigencia 2003, que en la respuesta dada por la administración al Informe Preliminar, se evidenció el ingreso al almacén de cada una de las licencias que habían quedado pendientes al momento de la auditoría, de los siguientes contratos: 213, 218 y 241 de 2003.

##### SISTEMA DE ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO STONE:

Para la evaluación del Sistema de Información STONE, mediante oficio radicado el 17 de febrero de 2004 se le solicitó a la Entidad la siguiente información: Informe de Antecedentes y Estado Actual del Sistema de Información STONE. Relación de la Contratación efectuada durante los años 2001,2002 y 2003, para la puesta en marcha y funcionamiento del Sistema de Información STONE, y relación de los módulos que hacen parte del Sistema de Información STONE; a lo cual la Administración a través de la Subdirección Técnica de Informática respondió, así:

##### *“...1. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL*

*El día 28 de octubre de 1997 inició la contratación del Sistema Administrativo y Financiero con la suscripción de la correspondiente acta de iniciación, las demás fases se desarrollaron con la siguientes cronología:*



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Terminación de fase de análisis (requerimientos) 17 de febrero de 1998.*

*Terminación de la fase de diseño 8 de junio de 1998.*

*Terminación de la fase de construcción y recibo de sistema 29 de diciembre de 1998.*

*Fase de integración de los módulos que componen el sistema 8 de abril de 1999.*

*Los módulos del sistema entraron en producción en las siguientes fechas:*

| <b>Módulo</b>           | <b>Fecha de entrada en Producción</b>                  |
|-------------------------|--|
| <i>Recursos Humanos</i> | <i>Se liquidó la primera quincena de enero de 1999</i> |
| <i>Contabilidad</i>     | <i>Se creó el PUC en Mayo de 1998</i>                  |
| <i>Tesorería</i>        | <i>Enero de 1999</i>                                   |
| <i>Inventarios</i>      | <i>Julio de 1998</i>                                   |
| <i>Proveedores</i>      | <i>Diciembre de 1998</i>                               |
| <i>Compras</i>          | <i>Febrero de 1999</i>                                 |
| <i>Presupuesto</i>      | <i>Enero de 1999</i>                                   |

*Durante el periodo comprendido entre los años 1998-2000, tiempo durante el cual el sistema permaneció sin actividades de mantenimiento y actualización necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento, los usuarios manifestaban inconvenientes tales como:*

- Desarrollo de procesos manuales en algunos módulos, como los sucedidos durante la liquidación de los retroactivos del año 2000 y 2001 en el módulo de nómina.*
- Entrada en vigencia del pago de la liquidación mensual de nómina vía transferencia electrónica.*
- Lentitud en el sistema por los altos volúmenes de información almacenados.*
- Falta de integración entre módulos*

*Adicionalmente a los anteriores factores se sumaron otros de carácter administrativo y externo que afectaron el sistema:*

- Reestructuración orgánica del Instituto*
- Cambios de Ley (IVA, ICA) y la no implementación de estos en el sistema.*
- Modificación del Régimen contable y tributario y el no implementarlos en el sistema.*
- Aplicación del Valor estampilla para la Universidad Distrital para todos los pagos de contratos suscritos por el IDU.*

*Los anteriores factores generaban en la entidad problemas particularmente en las gestiones Financiera y Administrativa por no contar con un software actualizado lo que producía duplicidad de funciones, tareas repetitivas, actividades manuales, lentitud en el sistema, continuas caídas del sistema, procesos desactualizados, funcionalidades en desuso por falta*



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

de capacitación y continua rotación del recurso humano entre otras, además de los altos volúmenes de información que almacena la base de datos, sobre la cual no se habían realizado tareas de afinación a procedimientos y objetos.

El 22 de agosto de 2001 El Comité de seguimiento contractual liderado por la Dirección General del IDU en consideración a los anteriores factores, tomó la decisión de estudiar los mecanismos tendientes a lograr una solución a las deficiencias que presenta el sistema, para ello solicita a la Subdirección Técnica de Sistemas hacer un diagnóstico del estado actual en que se encontraba el sistema contratado y para ello celebra una reunión con los líderes de los módulos en cada una de las dependencias relacionadas con el sistema, a fin de evaluar desde el punto de vista técnico y de usuarios la funcionabilidad y nuevos requerimientos del sistema de información, así como las fallas que presentaba el sistema en ese momento (1998-2000).

El 23 de agosto de 2001 se citó a los representantes de BOARD SYSTEM los señores Camilo Bernal y Juan Carlos Gómez con el objeto de buscar un acuerdo para suscribir el acta de liquidación del contrato; en dicha reunión se trataron los siguientes temas:

- Obligaciones de Board System en cumplimiento del contrato 129/97.
- Requerimientos nuevos de los usuarios para ajustar los procesos a la funcionalidad deseada.
- Propuesta de Board System
- Entrega de fuentes y ejecutables

Los socios de la firma Board System informan que la sociedad estaba en proceso de disolución y como parte de esta, los productos se distribuyeron en cada uno de los socios, quienes con sus respectivas firmas representarían en adelante los nuevos productos, de la siguiente manera:

**DIGITAL WARE:** Representa el sistema denominado Kactus, que maneja la Gestión de Recursos Humanos con los módulos de Nómina, Biodata y Análisis de cargos, diseñado con arquitectura cliente servidor, sobre un motor de base de datos SQL Server 7.0, cliente de conectividad BD2 e interfaces desarrolladas en DELPHI 6.0. La firma desarrolló un sistema adicional al anterior donde incluyen las gestiones Financiera y Administrativa llamado SEVEN, bajo arquitectura multi hilo, procesamiento distribuido, con un servidor de aplicaciones y otro de bases de datos con motor de base de datos SQL Server 7.0 y agente de conectividad BDE 5.

**QUALITY SOFTWARE:** Representa el sistema STONE, el cual corresponde a la versión actualizada de las gestiones Financiera y Administrativa del sistema actualmente instalado en el IDU; su arquitectura continua siendo cliente servidor, sobre un motor de base de datos SQL Server 7.0, cliente de conectividad BD2 e interfaces desarrolladas en DELPHI 6.0.

Una vez analizados los aplicativos se elaboró un estudio técnico que dio los lineamientos para la toma de la decisión más conveniente para la entidad, teniendo en cuenta factores tales como:

- Impacto en los procesos del IDU
- Capacitación técnica y de usuarios
- Arquitectura del sistema
- Costo del producto
- Tiempo de migración y estabilización del sistema

Paralelamente al anterior proceso, el comité recomienda a los líderes funcionales de cada uno de los módulos, hacer una evaluación del software (stone-kactus) realizando visitas a diferentes





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

entidades del sector público donde estaba en producción dicho sistema y es así que en octubre y noviembre de 2001 se realizaron entrevistas en empresas del sector público ( Presidencia de la República, Fondo Nacional de Garantías), DAS, ASOBANCARIA, Fondo del Congreso, Superintendencia de Sociedades y privado (Siderurgia de Boyacá y Deceval) con el objeto de observar el comportamiento de los sistemas en dichas entidades y determinar por funcionalidad de los sistemas observados y bajo los parámetros de:

- Funcionalidad de las interfaces presentadas frente a las utilizadas en el IDU.
- Impacto del cambio por modificación en los procesos sistematizados.
- Impacto del cambio por cambio de tecnología.

Como resultado de las reuniones con los representantes de la firma Board System para llegar a un acuerdo sobre la liquidación del contrato No. 129 de 1997, el 18 de diciembre del 2001 se suscribe entre las partes el acta No. 13 de liquidación del contrato.

Adicional a la evaluación de las herramientas presentadas por Quality Software y Digital Ware, se analizaron otras alternativas de solución como la compra de un sistema de información que supliera el sistema actual; entre ellas estaba la solución de Microsoft GREAT PLAINS SOLUTIONS.

Después de un análisis técnico la entidad concluyo que para la implantación de esta nueva herramienta se debería adecuar los siguientes factores:

- La infraestructura tecnológica instalada en el IDU.
- La estructura de datos al esquema presentado por el proveedor.
- Implementación de los procesos de acuerdo a la normatividad vigente.
- Nivel de impacto en los usuarios por cambio de procesos.

Adicional a lo anterior se debe tener en cuenta la tecnología bajo la cual esta desarrollado el producto presentado.

Luego del estudio de alternativas en el mercado de software de similares características se concluye que la mejor opción para el IDU es la de contratar el sistema de recursos humanos Kactus con la firma DIGITAL WARE quien ofrece los módulos de nómina, biodata y de análisis de cargos, con la última versión del producto liberada al mercado haciendo los ajustes de adaptabilidad para los requerimientos del IDU y el sistema financiera y administrativo Stone con la firma Quality SOFTWARE que contiene los módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería, cuentas por pagar, inventarios, proveedores y activos fijos, bajo la mismas condiciones de la anterior firma, ajustando los procedimientos que se consideran críticos, que es donde se han generado el mayor cambio de procesos y procedimientos, ajustes de ley y cambios a nivel tecnológico durante los últimos cinco (5) años. Como ya se menciona los factores de incidencia fueron fundamentales para la toma de decisión.

Por todo lo anterior y con el objeto de avanzar tecnológicamente y funcional con respecto al sistema administrativo y financiero y poder dar una solución oportuna y de valor agregado para la entidad se decide contratar a la firma DIGITAL WARE y Quality SOFTWARE para hacer la actualización y mantenimiento de del sistema con los contratos 506 y 507 de 2001.

### 1.1. ESTUDIO TECNICO PARA LA TOMA DE DECISIONES SOBRE EL ESTUDIO ADMINISTRATIVO, FINANCIERO Y DE RECURSOS HUMANOS DEL IDU.

Objeto del Estudio



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

*Analizar, evaluar y plantear una solución para recomendar a la administración del IDU, acerca de la opción más viable para solucionar los inconvenientes operativos que actualmente presenta el Sistema Financiero, Administrativo y de Recursos Humanos que está en producción.*

### *Recomendación Técnica*

*La Subdirección Técnica de Sistemas recomienda se tomen las opciones:*

- *Para el Sistema financiero y Administrativo la opción de la Empresa QUALITY SOFTWARE – ERP para el Sistema de Recursos Humanos KACTUS – NO, por las siguientes razones:*
  - *Viabilidad Técnica: La plataforma bajo la cual trabaja opción se acopla a la plataforma de cómputo IDU, la cual contiene las siguientes características:*
    - *Sistema Operativo de los servidores: Windows NT 4.0 Server/2000*
    - *Motor Base de Datos: SQL Server 7.0*
    - *Lenguaje de programación: DELPHI 6.0*
    - *Modelo de otros sistemas en producción Cliente /Servidor*
  - *Bajo impacto sobre los procesos administrativos: Se mantiene el mismo modelo de datos de los sistemas actualmente instalados, lo que hace que las modificaciones a los procesos por actualizaciones sean mínimas.*
  - *Migración y estabilización del sistema: La migración de datos es mínima comparada con las demás opciones, puesto que solamente se tocan aquellas estructuras de la base de datos que se vean afectadas por actualizaciones de procesos.*
  - *Costo: Las soluciones descartadas afectan severamente la estructura de datos, lo que incrementa el valor del proyecto; la arquitectura de la plataforma de cómputo de las mismas opciones, implica que el IDU deba hacer erogaciones de presupuesto, paralelo al proyecto.*

### *Usabilidad*

*Por el conocimiento de los usuarios en le manejo del sistema, Stone les facilita las tareas de operación del sistema.*

*Con Stone los costos y tiempos de desarrollo totales se reducen evitando el rediseño de funciones propias del IDU y reduce el número de cambios posteriores requeridos en el producto.*

*Con Stone se reducen los costos de mantenimiento y apoyo por requerir de menos entrenamiento, menos soporte para el usuario.*

## **2. RELACION DE LOS MODULOS QUE HACEN PARTE DEL SISTEMA DE INFORMACION STONE**



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

**GESTIONES**

**IDU**

## **Gestión Financiera**

- Tesorería
- Presupuesto
- CxP-Proveedores
- Contabilidad

Contabilidad  
Presupuesto

## **Gestión Administrativa**

- Compras
- Inventarios
- Activos Fijos

## **Gestión Generales**

- Usuarios
- Seguridad
- Parametrización
- Control de Versiones

## **RELACION DE CONTRATOS 2001,2002 Y 2003**

Los contratos firmados del Sistema Administrativo y Financiero STONE durante estos años son:

| <b>Número</b> | <b>Año</b> |
|---------------|------------|
| 507           | 2001       |
| 178           | 2003       |

Relación de los Sistemas de Información IDU  
Enero de 2004

SIAC: Sistema de Información de Acompañamiento Contractual, Sistema de Gestión de Predios, Sistema de Información de Procesos de Selección, Sistema de Información de Capacitación, Se adiciona e módulo de Insumos al Sistema de Predios, Compensaciones Sistema de información de Gestión Social, Archivos planos de Tesorería, Pronto Pago CXP, Sistema de Información de Correspondencia, Parque Automotor, Expediente Hoja de Ruta, Pago a Contratistas, Reportes Banco Mundial, Registro Financiero del Contrato, Sistema de Valla Verde, Registro Financiero del Contrato, Sistema de Información de Unificación de Valorización, Consulta de derechos de petición por Internet, Sistema de homologación mapa predial, Biblioteca de Digital, Sistema de Información Administrativo y Financiero-Stone, Sistema de Información de Recursos Humanos –Kactus –HR Sistema de Pólizas, Sistema para el Inventario de la Malla Vial, Sistema de Puentes, Sistema Administrativo de Vías Urbanas”.

**EVALUACION AL CONTRATO: No. 507 DEL 28 DE DICIEMBRE DE 2001  
CELEBRADO CON LA FIRMA QUALITY SOFTWARE LIMITADA.**

**TIPO DE CONTRATO: MANTENIMIENTO**

**CONTRATISTA: QUALITY SOFTWARE LTDA.**

**OBJETO:** “El Contratista se compromete para con el IDU, a realizar el mantenimiento, soporte y actualización del Software STONE para: 1) La Gestión financiera con los módulos de Contabilidad, Presupuesto, Tesorería, Proveedores y Cuentas por Pagar. 2) Gestión Administrativa con los módulos de Inventarios, Activos Fijos y Compras. 3) Gestión General con



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*los módulos de Seguridad y Administración, Documentos, Relaciones Generales, Centros de Costo, Punto de Venta y Utilitarios, de conformidad con la oferta presentada y bajo las condiciones estipuladas en este contrato”.*

VALOR DEL CONTRATO: \$112.229.400

PLAZO DEL CONTRATO: El término del presente contrato es de doce (12) meses, contados a partir de la fecha del Acta de Iniciación de las labores o impartida la orden por la Dirección Técnica de Planeación.

FECHA DE INICIO: Enero 29 de 2002

FECHA DE TERMINACION: Junio 15 de 2003

FORMA DE PAGO: El IDU pagará al Contratista el valor descrito en la cláusula precedente así: 1) Un cuarenta por ciento (40%) del valor total del contrato a título de pago anticipado, el cual se cancelará una vez cumplidos los requisitos legales para iniciar su ejecución. 2) Un veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, al cuarto mes de ejecución. 3) Un veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, al octavo mes de ejecución. 4) El veinte por ciento (20%) restante, previo recibo a satisfacción, suscripción del acta de liquidación y su correspondiente aprobación por parte del Director Técnico de Planeación.

Respecto a la evaluación de este Contrato se evidenció que se le han impuesto dos (2) multas, la primera multa se aplicó mediante Resolución No.9546 del 21 octubre de 2002, por el incumplimiento en la entrega a satisfacción de los módulos de gestión administración y gestión financiera y al incumplimiento al cronograma inicial y de acuerdo con el porcentaje estipulado en la cláusula décima primera “multas” se decide aplicar el 2% del valor del contrato, que equivale a \$2.244.588. Posteriormente, se expide la Resolución No. 59 del 10 de enero de 2003 donde se confirma en su integridad la Resolución No. 9546. Mediante la Orden de Pago No. 2804 del 16 de julio de 2003, se le descontó de los saldos a favor del contratista, como se evidenció en el documento Sumario de Pagos del día 11 de agosto de 2003 del Banco CITIBANK. Dicho descuento se recaudó a favor del Instituto, como consta en la solicitud de autorización de pago expedida el 1 de julio de 2003 por la Dirección Técnica Financiera.

De otra parte, mediante Resolución No. 6628 del 14 de agosto de 2003, por la cual se impone la segunda multa por el incumplimiento de las obligaciones del Contratista, equivalente a \$2.000.000. Mediante la Orden de Pago No. 5431 del 11 de diciembre de 2003, se le descontó de los saldos a favor del Contratista, como se pudo comprobar en el documento Sumario de Pagos del día 16 de diciembre de 2003 del Banco CITIBANK. Dicho descuento se recaudó a favor del Instituto, como consta en la solicitud de autorización de pago expedida el 3 de diciembre de 2003 por la Dirección Técnica Financiera.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

### PRUEBAS REALIZADAS A LOS MODULOS DE CONTABILIDAD PRESUPUESTO Y TESORERIA DEL SISTEMA DE INFORMACION STONE

Estas pruebas se realizaron con los diferentes usuarios de estos módulos y se hizo seguimiento a cada una de las actas de avance del contrato, informes de actividades del contratista e informes de interventoría, obteniéndose los siguientes resultados:

#### 4.9.11.1. Hallazgo Administrativo: Módulos Contabilidad y Presupuesto

En el Acta de avance de ejecución No. 31 de noviembre de 2002 del Contrato No. 507 de 2001, suscrito con la firma QUALITY SOFTWARE LTDA., se observa la existencia de un requerimiento pendiente por resolver por parte del contratista, el cual no ha permitido el correcto funcionamiento del Sistema de Información STONE, específicamente para el Módulo de Presupuesto. El requerimiento no atendido es el siguiente:

*“Los datos del reporte de ejecución presupuestal no concuerdan con los movimientos contables”.*

Según las pruebas técnicas realizadas a al módulo de contabilidad, se pudo evidenciar que el Sistema de Información Stone está presentando inconsistencias en el módulo de contabilidad en cuanto los reportes de las transacciones presupuestales relacionados con las cuentas cero de la contabilidad financiera, inconsistencias no corregidas a la fecha por el contratista.

Tales inconsistencias en el manejo de la información presupuestal, reflejada en los Estados Contables de la entidad no es veraz ni confiable, por cuanto los errores en los reportes del módulo de contabilidad-Balance de Prueba son corregidos mediante ajustes soportados en hoja electrónica EXCEL, lo que conlleva a utilizar una mayor cantidad de tiempo y trabajo para los usuarios.

Por lo anterior, se evidencia la transgresión de los numerales 9 y 10 de la Cláusula Segunda – OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA, establecidas en el Contrato No. 507/01 y los literales e) y g) de los artículos 2 y 12 de la Ley 87 de 1993. En consecuencia se ratifica que el HALLAZGO ES DE TIPO ADMINISTRATIVO, teniendo en cuenta que en la respuesta de la administración al Informe Preliminar no se desvirtúa la observación formulada.

Una vez evaluada la respuesta de la Administración, no se acepta la misma en consideración a que el principal objetivo que debe cumplir el Sistema de Información STONE es el manejo y administración de la información en forma



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

automática e integrada, de otra forma todos los ajustes que se han realizado en forma manual no garantizan la confiabilidad y consistencia de la información, ya que los riesgos asociados a este tipo de operación son altos. Por lo tanto, es necesario que las áreas involucradas tomen las medidas de corrección a estas inconsistencias presentadas y reportadas por los usuarios hace más de un año y el contratista subsane de forma inmediata para garantizar que la información que originan los Estados Financieros sea confiable.

### MODULO DE TESORERIA

En Memorando de fecha 5 de febrero de 2003, cuyo asunto son Requerimientos STONE indispensables para el cierre Contable, a diciembre 31 de 2002, se tiene el siguiente requerimiento:

*“El saldo de los libros de bancos de tesorería es diferente a los Auxiliares de Contabilidad”.*

La Contraloría realizó pruebas el 28 de abril de 2004 con saldos al 15 de abril del mismo año, del registro contable en el módulo de Tesorería, evidenciándose que cuando se anulan notas de ajuste a Cuentas Bancarias en este Módulo, no aplica dicha anulación en el Módulo de Contabilidad, presentándose diferencias en el reporte de Gestión Financiera Tesorería – Libro de Bancos con el reporte de Gestión Financiera Contabilidad - Auxiliar por Cuenta.

De igual manera nuevamente se realiza una prueba el 28 de mayo de 2004 con corte a esta misma fecha, presentándose nuevamente inconsistencias en dichos reportes.

Aún se están presentando estas inconsistencias (diferencias) en los reportes de Tesorería - Contabilidad.

En el Acta de avance de ejecución del Contrato No. 39 del Contrato No. 507/01, de fecha 14 de agosto de 2003 están los requerimientos pendientes por resolver por parte de la firma QUALITY SOFTWARE, los cuales no han permitido el correcto funcionamiento del Sistema STONE, específicamente para el Módulo de Tesorería se tienen los siguientes requerimientos:

- A) En el menú de transacciones de los Recibos de caja, planillas de caja, consignaciones bancarias, consignaciones en línea y ordenes de pago, cuando se hace una consulta por fecha o valor y se quiere imprimir, sale el formato sin ninguna información.
- B) Se debe implementar la opción de estados de tesorería y fuente y usos.
- C) Se debe corregir el reporte de recibo de caja cuando se filtra por proveedor.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Según la evaluación realizada a este módulo y entrevista a los usuarios se verificó que respecto al literal A) En el menú de transacciones de los recibos de caja, planillas de caja, consignaciones bancarias, consignaciones en línea y ordenes de pago, cuando se hace una consulta por fecha o valor y se quiere imprimir, el formato sale sin ninguna información.

Respecto al literal B) El cual corresponde a la implementación de los estados de tesorería, fuente y usos. Fue solicitada por el IDU como requerimiento durante el desarrollo del contrato No. 507/01, pero la firma Quality Software se comprometió a desarrollarlo durante el contrato de mantenimiento No. 178 de 31 de diciembre de 2003, estipulado en la cláusula sexta: obligaciones del contratista numeral 17.

Respecto al literal C) Se debe corregir el reporte de recibo de caja cuando se filtra por proveedor. El reporte de los recibos de caja solo se generan cuando se le da la opción de imprimir todos los recibos de caja, pero para un NIT (proveedores) específico no funciona la consulta.

Respecto al Acta de avance de ejecución No. 35 de 15 de enero de 2003, donde se define el siguiente requerimiento:

- Giro electrónico

Este requerimiento no se realizó.

### COMPROMISOS PACTADOS POR EL CONTRATISTA

Respecto a los compromisos pactados por parte del Contratista QUALITY SOFTWARE LTDA, en las Actas: Acta No.14 de fecha 24 de mayo de 2002 el compromiso se pacta así: Entregar la definición de la interfase entre STONE y VALORA.

Acta No.15 de fecha 31 de mayo de 2002 el compromiso se pacta así: Entregar la definición de la interfase se STONE-VALORIZACION y STONE-NOMINA.

¿En que consiste la definición de la interfase?.

¿Si los anteriores compromisos se cumplieron por parte del Contratista porque no están en producción estas interfases?.

La Subdirectora Técnica de Sistemas respondió así:

*“Si se cumplieron estos compromisos. La definición de la interfase Kactus - Stone consiste en realizar la parametrizar en el sistema Kactus de cuentas contables, presupuesto y conceptos los cuales son entregados mediante un archivo plano definidos en Stone para su validación y cargue al sistema contable y presupuestal de Stone, no se encuentra en producción actualmente por las diferentes modelos de liquidación de la nomina que a esa fecha existían en la entidad, las cuales ya fueron estandarizadas por lo que ya es viable entrar en producción y se ha venido haciendo las pruebas entre Contabilidad, Nomina, Consultor de Kactus, consultor de Stone y Sistemas.*

Se hará seguimiento a la interfase Kactus-Stone en la posterior auditoria.

*La definición de interfase entre el Sistemas de Valorización – Stone el contratista de Quality hizo entrega a la entidad de la definición de parametrización de la definición de la estructura de datos necesaria para la implementación por parte de la firma Makrosoftware, para lo cual se realizaron reuniones para la primera etapa de análisis de la interfase entre Quality, Makrosoftware y el IDU, actividad que estaba incluida contractualmente (167/02).*

*El IDU actualmente este realizando los términos de referencia para la adquisición del nuevo sistema de valorización que involucre la integración entre este sistema y los que se requieran incluyendo el Sistema de Información Administrativo y Financiero (Stone)”.*

Los aplicativos que actualmente tienen interfaz con el sistema Stone son:

TABLA No. 64  
APLICATIVOS QUE TIENEN INTERFAZ CON STONE

| Aplicativo                            | Estado |
|---------------------------------------|--------|
| Archivos Planos tesorería             | Activa |
| Registro Financiero del Contrato      | Activa |
| Retroactivo Nomina y Seguridad Social | Activa |
| Reporte a Banco Mundial               | Activa |
| Bancos                                | Activa |
| Gestión Metas Físicas                 | Activa |
| Pago a Contratistas                   | Activa |
| SIAC                                  | Activa |
| SegPoi                                | Activa |
| Pronto Pago                           | Activa |

## CONCLUSIONES

En la evaluación del Contrato No. 507 de 2001 con la firma QUALITY SOFTWARE, se concluyó que el contratista no dio solución oportuna a requerimientos realizados por los usuarios, como se evidenció en las actas de ejecución y memorandos de la muestra selectiva en la evaluación realizada.

Respecto al requerimientos de los datos del reporte de ejecución presupuestal no concuerdan con los movimientos contables, se hace necesario que las áreas involucradas tomen las medidas de corrección a estas inconsistencias presentadas y reportadas por los usuarios hace más de un año y el contratista subsane de forma inmediata para garantizar que la información que originan los Estados Contables sea confiable.

Respecto al requerimiento de los libros de Bancos de Tesorería es diferente a los auxiliares de Contabilidad, se evidenció en el módulo de Tesorería que cuando se anulan notas de ajuste a Cuentas Bancarias en este módulo, no





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

aplica dicha anulación en el módulo de Contabilidad, lo que implica que el Sistema STONE presenta inconsistencias a nivel de los reportes en los módulos de Tesorería - Contabilidad.

El requerimiento realizado por los usuarios del módulo de Tesorería referente a la opción de estados de Tesorería, fuente y usos, que no fue solucionado en el contrato No. 507/2001, quedó estipulado en el Numeral 17 para implementarlo en la ejecución del contrato de mantenimiento No.178 de 31 de diciembre de 2003, celebrado con QUALITY SOFTWARE, en la Cláusula SEXTA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA, el cual se encuentra actualmente en ejecución.

Según entrevista realizada a los usuarios, no tienen conocimientos de los manuales de usuarios del Stone.

Se evidenció que en las actas de avance de ejecución del contrato No. 507/2001 no se encuentran algunas firmadas en su totalidad por los participantes de la misma.

#### *4.9.11.2. Hallazgo Fiscal 15: Sistema de Información de Valorización*

CONTRATO No. 167 DEL 1 DE OCTUBRE DE 2002 DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS CELEBRADO CON LA FIRMA MAKROSOFTWARE LIMITADA.

La Contraloría de Bogotá en la evaluación que actualmente adelanta al Componente de integralidad de Contratación - Evaluación a los Sistemas de Información, pudo evidenciar que el Sistema de Información STONE no realiza interfaz con el Sistema de Información VALORIZACION. Dentro de los procesos de auditoría previstos para confirmar dicha interfaz, se procedió a entrevistar a la Subdirectora Técnica de Sistemas, Ingeniera GLORIA MENDEZ RUIZ, quien mediante Acta de Visita Fiscal suscrita el doce (12) de mayo de 2004, confirmó la situación presentada así: *“Que actualmente no existe interfaz entre el Sistema de Información STONE con el Sistema de Información de VALORIZACION que esta interfaz estaba proyectada para hacerse con el contrato 167/2002, celebrado con la firma **MAKROSOFTWARE**, el cual actualmente se encuentra en proceso legal”*. La Contraloría Pregunta: ¿Qué tipo de incumplimiento se presentó frente a las obligaciones contractuales por parte del contratista? *“El contratista no entregó el software contratado”*

Ahora bien, efectuada la visita a la Dirección Técnica Legal, se encontró que el IDU, suscribió Contrato No. 167 de 2002, con la firma MAKROSOFTWARE por un valor de \$185.600.000, con vigencia de once (11) meses y plazo de ejecución del contrato de once (11) meses, con el objeto de *“... EL CONTRATISTA se obliga para con el IDU por el sistema de precio global fijo a realizar EL ANALISIS, DISEÑO,*



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

CONSTRUCCION E IMPLANTACION DE LA UNIFICACION DEL SISTEMA DE VALORIAZCION DEL IDU”.

Igualmente, se pactó en la CLAUSULA TERCERA: FORMA DE PAGO: “*El IDU pagará al CONTRATISTA el valor de este contrato de la siguiente manera: a) Un cuarenta por ciento (40%) del valor total del contrato por concepto de pago anticipado, el cual será entregado previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del presente contrato. b) Un treinta (30%) contra el acta de recibo a satisfacción del diseño físico de datos a partir del modelo entidad-relación, en la fase de diseño, suscrita por el interventor del presente contrato y el CONTRATISTA, y c) El treinta (30%) restante contra el acta de recibo a satisfacción y suscripción del acta de liquidación por parte de la Dirección Técnica Financiera. PARAGRAFO PRIMERO: Todos los documentos de pago deberán ser avalados por el Interventor o Coordinador contratado o designado por el IDU, según sea el caso. PARAGRAFO SEGUNDO: Para la cancelación de los pagos indicados en esta cláusula, el CONTRATISTA se compromete a abrir una cuenta corriente o de ahorros en un Banco o Corporación afiliados al Sistema Automático de Pagos SAP y presentar la certificación que así lo acredite, a efecto de dar cumplimiento a la Circular 001 del 27 de enero de 1998 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, cuya copia le será entregada por parte de IDU para el lleno de los requisitos allí establecidos. PARAGRAFO TERCERO: Los impuestos y retenciones que surjan del presente contrato, corren por cuenta del CONTRATISTA, para cuyos efectos el IDU hará las retenciones del caso y cumplirá las obligaciones fiscales que ordene la ley. PARAGRAFO CUARTO: Para el trámite de la respectiva acta mensual de pago el CONTRATISTA deberá adjuntar la correspondiente certificación de cumplimiento de obligaciones laborales”.*

Con Resolución No. 5820 del 10 de mayo de 2004 “*Por la cual se liquida unilateralmente el contrato*”, presenta el Balance Final de los pagos del Contrato No.167 de 2002 en los siguientes términos:

|     | <u>CONCEPTO</u>                        | <u>VALOR</u>         |
|-----|--|----------------------|
| (1) | Pago Anticipo                          | \$74.240.000         |
| (2) | Segundo Pago                           | \$55.680.000         |
| (3) | Valor Total Pagado (1+2)               | \$129.920.000        |
| (4) | Valor Ejecutado por el Contratista     | \$17.892.036         |
| (5) | <b>Saldo pagado no ejecutado (3-4)</b> | <b>\$112.027.964</b> |

Como se puede observar, el saldo pagado no ejecutado por valor de **\$112.027.964**, se constituye inicialmente en el presunto daño al Patrimonio Distrital y por lo tanto este Ente de Control lo califica como Hallazgo Fiscal, según los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, con incidencia Disciplinaria de conformidad con la Ley 734 de 2002. De otra parte se evidencia una incidencia penal al efectuarse un segundo pago establecido en Cláusula Tercera Forma de Pago del Contrato No. 167 de 2002, al apropiarse indebidamente de Recursos del Estado, toda vez que no se había ejecutado el valor correspondiente al primer pago.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Es de precisar que si bien, la Resolución No. 5820 del 10 de mayo de 2004, reporta un pago de anticipo, lo realmente pactado en la Cláusula Tercera es un pago anticipado, incurriendo en un error la Entidad en su elaboración.

Una vez evaluada la respuesta de la Administración, se verificó que el Contratista ejecutó actividades por \$17.892.036 las cuales corresponden a actividades y productos de las etapas de análisis y diseño. Las actividades y productos de las etapas de construcción, implantación y garantía no fueron entregados dentro de los términos establecidos en el contrato y en el cronograma vigente y que además no fueron recibidas en las condiciones definidas por el mencionado cronograma y a satisfacción del IDU.

Para calcular el valor ejecutado por el contratista, se hizo uso del capítulo 16 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES de la propuesta presentada por el contratista en que distribuye el valor del contrato en 19 actividades, las cuales han sido homologadas con las actividades y productos establecidos en la cláusula séptima del contrato: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA, así:

| CAPITULO 16 DE LA PROPUESTA                        | VALOR DE LA ACTIVIDAD | ETAPA HOMOLOGADA DE LA CLAUSULA SEPTIMA         |
|--|-----------------------|---|
| Especificación de requerimientos.                  | \$3.578.407           | Actividades y productos de la etapa de análisis |
| Análisis del estado actual y del propuesto.        | \$4.771.210           |   |
| Diseño y construcción del nuevo modelo de datos    | \$7.156.814           |   |
| Validación y ajustes al modelo de datos propuesto. | \$2.385.605           | Actividades y productos de la etapa de diseño   |
| <b>TOTAL EJECUTADO</b>                             | <b>\$17.892.036</b>   |   |

El 14 de Noviembre de 2002 mediante la Orden de Pago No.4504 se realiza el Pago Anticipado por: \$74.240.000.

El 12 de junio de 2003 mediante la Orden de Pago No.2475 se realiza el Segundo Pago por: \$55.680.000.

Valor Total pagado: \$129.920.000 equivalente al 70% del valor del contrato.

Valor Ejecutado por el Contratista: \$17.892.036

Saldo pagado no ejecutado: \$112.027.964

No obstante lo anterior, se observa, que la ejecución de actividades desarrolladas por el Contratista tan solo equivale al 9.64 % del contrato, cifra que no representa un beneficio para la unificación del Sistema de VALORIZACION del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, en el cumplimiento de las etapas definidas en el objeto contractual, lo que permite concluir que el posible daño patrimonial se amplía a la totalidad de los dineros entregados al



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Contratista por de un valor de \$129.920.000 y es la cuantía sobre la cual se estima el daño patrimonial.

Analizada la respuesta del IDU, este equipo auditor se ratifica en el HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL, toda vez que la ejecución del Contrato solo alcanzó el 9.64%, equivalente a \$17.892.036. Es de resaltar que al Contratista se le giró un 70%, del valor total de contrato equivalente a la suma de \$129.920.000, sin que éste lo hubiera ejecutado de conformidad con el cronograma de actividades de la propuesta presentada, valor sobre el cual se constituye el Detrimiento al Patrimonio Distrital. Lo anterior, en atención a que lo ejecutado por el contratista no cumplió con el objeto contractual, que consistía en realizar el análisis, diseño, construcción e implantación de la Unificación del Sistema de Valorización del IDU.

Ahora bien, respecto de la suma de \$56.347.964 que corresponden al valor por el cual se declaró la ocurrencia del pago anticipado, que se hizo efectiva mediante Resolución No.175 del 29 de enero de 2004, es de precisar que de conformidad con lo establecido en Art. 44 de la Ley 610 se vinculará al proceso de Responsabilidad Fiscal a la Compañía de Seguros, en calidad de tercero civilmente responsable.

#### 4.10 AUDITORÍA A LOS ESTADOS CONTABLES

La evaluación realizada al proceso contable del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, por el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2003, se hizo con el fin de verificar el cumplimiento de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación y por el Contador General del Distrito; verificando el ambiente de Control Interno, la documentación, las actividades de retroalimentación, su organización administrativa, el registro de las operaciones financieras, el manejo y conciliación de la información con las demás dependencias que conforman el Instituto, y por último la presentación de los Estados Contables.

Es de precisar que existe limitación en el alcance, en todo lo relacionado con el tema de troncales del Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros-Transmilenio S.A., en virtud del Control Excepcional asumido por la Contraloría General de la República, tal como se había indicado anteriormente

A continuación se citan los Hallazgos de Auditoría resultantes de la evaluación a los estados contables del IDU en las cuentas que tuvieron incidencia en la opinión emitida:



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

### 4.10.1 Hallazgo Disciplinario: *Saldos del Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, a 31 de diciembre de 2003*

Una vez efectuados los cruces entre los saldos reflejados en el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, a 31 de diciembre de 2003, a nivel dos y cuatro con los Libros Auxiliares, se pudo establecer diferencia entre la cuenta 44 de Transferencias y la 45 de Recursos de los Fondos de las Entidades Administradoras de Pensiones.

Lo anterior, teniendo en cuenta que a nivel dos se presentó como saldo de \$240.477.0 millones la cuenta 45 y no como correspondía en la cuenta 44. El valor en cuestión proviene de los ingresos por las Transferencias Corrientes del Gobierno Nacional y no a ingresos por Recursos de los Fondos de las Entidades Administradoras de Pensiones. Por lo tanto, se incumplió con la obligación de conciliar y confrontar con las existencias y obligaciones reales establecidas en el numeral 1.1.3.4. del Plan General de Contabilidad Pública, que dice:

*“La información contable debe acreditar los bienes, derechos y obligaciones ciertas del ente público y como tal debe ser consistente y coherente con las existencias físicas y financieras de recursos y obligaciones, de manera que ampare su procedencia y origen y pueda ser objeto de comprobaciones exhaustivas o aleatorias, internas o externas”.*

De otra parte, en las Normas Técnicas relativas a los libros de contabilidad del Plan General de Contabilidad Pública, establece en el literal c) del numeral 1.2.7.2. como Objetivos *“Elaborar los estados contables e informes complementarios con base en el registro de las operaciones financieras, económicas y sociales”*; lo anterior, resulta concordante con las Formalidades de los Libros de Contabilidad, que uno de sus apartes dice: *“... convirtiéndose en la fuente de información básica para la elaboración de los estados contables e informes complementarios...”*.

Resulta preciso afirmar entonces, que los estados contables a 31 de diciembre de 2003 del IDU, puestos a disposición de los diferentes organismos de control, no obedecen al producto final del módulo de contabilidad de la aplicación computacional utilizada para procesar la transacciones diarias llevadas a cabo por la administración; independiente de la matriz utilizada para reportar información contable a la Contaduría General de la Nación y por lo mismo, la certificación expedida por la Directora General y la Contadora de la entidad, no cumplió con el fin de certificar precisamente que los saldos fueron tomados fielmente de los libros de contabilidad, llevados conforme a las normas de contabilidad pública y que las cifras registradas en ellos, reflejan de forma fidedigna la situación financiera del IDU.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

En consecuencia, los formatos que se deben diligenciar de acuerdo con las instrucciones que imparte la Contaduría General de la Nación o el Distrito, para la presentación de informes contables, constituyen la información oficial ante todo organismo de control, sea este de tipo administrativo, fiscal o político y por ende las cifras reportadas en ellos deben ser el fiel reflejo de los registros de las operaciones financiera, económicas y sociales contenidas en los libros oficiales y auxiliares con el corte a una fecha determinada, que para nuestro caso, corresponde al 31 de diciembre de 2003, por lo que se incumple nuevamente con la obligación de Conciliar y Confrontar con las Existencias y Obligaciones Reales, contenidas en el Plan General de Contabilidad Pública expedido por el Contador General de la Nación y el literal e) y g) de los Artículos 2º y 12 de la Ley 87 de 1993.

En respuesta la administración según oficio No. IDU-071075 STRF-2300 del 16 de abril de 2004 manifestó lo siguiente:

*“Mediante Oficio No. IDU- STPC –7300-069816 de Abril 14 de 2004, (ANEXO No. 7) se aclaró a la Contraloría de Bogotá la inconsistencia presentada solamente en el formato a nivel de Grupo, del ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONOMICA Y SOCIAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2003, a la fecha se encuentra solucionada e informada a la Contaduría General de la Nación, igualmente se anexaron los formatos corregidos”.*

No se comparte la respuesta de la administración, en razón que en ningún momento fue advertida de tal inconsistencia, a pesar de haber solicitado con anticipación la correspondencia relacionada con rendición de cuentas a los diferentes organismos de control y vigilancia. Es de precisar que tal inconsistencia debería haberse comunicado inmediatamente a la Contraloría de Bogotá, dando alcance al oficio de radicación de cuenta 2003, ya que el anexo No. 7 de la respuesta dirigida al Líder del Equipo Auditor ante el IDU fue recibido el 14 de abril de 2004 a las 3:30 p.m., cuando aún no había procedido la comunicación del hallazgo, sucedida el mismo día a las 4:13 p.m., con el argumento de una conversación sostenida con el Subdirector de Fiscalización de la Dirección Sectorial.

De otra parte, la comunicación radicada a las 3:30 p.m. viene suscrita por el Subdirector Técnico de presupuesto y Contabilidad de la entidad y no por la Directora General del IDU, conforme lo estipula el numeral 2.2. – Correspondencia Despachada- del Manual de Correspondencia de la Dirección Técnica de Apoyo Corporativo, Subdirección Técnica de Recursos Físicos Archivo y Correspondencia, ratificada por la Dirección General del IDU, según Circular del 21 de julio de 2003, la cual estipula que *“Toda correspondencia dirigida a la Alcaldía Mayor y a las Entidades de Control, Personería, Contraloría General y Distrital, Fiscalía General, Procuraduría, Concejo de Bogotá, deberán ser firmadas únicamente por la Dirección General;...”*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Por lo tanto, se confirma la observación formulada y se constituye en un HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, el cual será trasladado a la Personería de Bogotá.

4.10.2 Hallazgo Administrativo: *Relaciones de Inventario Físico a 31 de diciembre de 2003*

Las relaciones de INVENTARIO FISICO, a 31 de diciembre de 2003, de los ELEMENTOS DE CONSUMO INSERVIBLES EN DEPOSITO, ELEMENTOS DE CONSUMO SERVIBLES EN DEPOSITO, ACTIVOS FIJOS INSERVIBLES EN DEPOSITO, ACTIVOS FIJOS SERVIBLES EN DEPOSITO y BODEGAS EN SERVICIO, que dan cuenta de un valor total en libros de \$6.699.5 millones, puestas a disposición en la cuenta anual de 2003, en 155 folios, carecen de la relación de los Bienes Inmuebles de Uso Fiscal a cargo de la entidad (Terrenos y Edificaciones) y la de los Bienes de Beneficio y Uso Público e Históricos y Culturales, tal como se refleja más adelante.

La relación de Inventario Físico de ACTIVOS FIJOS INSERVIBLES EN DEPOSITO carece de una de las firmas (Director Técnico de Apoyo Corporativo), mientras que la relación de Inventario Físico de BODEGAS EN SERVICIO carece de las dos firmas responsables (Director Técnico de Apoyo Corporativo y Subdirector Técnico de Recursos Físicos).

En su respuesta la administración manifestó que “*Analizadas cada una de las observaciones contenidas en el Hallazgo encontramos subsanables los siguientes apartes:*

*Adjunto se remite la relación de Activos Fijos Inservibles en Depósito y el último folio de la relación del Inventario Físico de Bodegas en Servicio, debidamente firmadas de acuerdo con su requerimiento. (ANEXO No. 1)*

Una vez valorada este aspecto, se considera *subasanada* efectivamente la observación, sin ser menos cierto que obedece a fallas en el Sistema de Control Interno operante, que permitió que dichas relaciones se presentaran sin esas firmas. Por lo tanto, con el fin de evitar que se repita esta actuación, consideramos que SE CONSTITUYE EN UN HALLAZGO ADMINISTRATIVO, que hará parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

4.10. 3 Hallazgo Disciplinario: Bienes de Beneficio y Uso Público

La relación de INVENTARIO DE BIENES DE BENEFICIO Y USO PUBLICO EN SERVICIO, a 31 de diciembre de 2003, puesta a disposición, en medio magnético, de este organismo de control, cuyo saldo es de \$1.940.762.6 millones de la cuenta auxiliar contable 1710 - BIENES DE BENEFICIO Y USO



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

PÚBLICO EN SERVICIO, que equivale al 69.82% del total de la cuenta mayor de Balance General 17 - BIENES DE BENEFICIO Y USO PÚBLICO E HISTÓRICOS Y CULTURALES, y al 63.17% del total de activos de la entidad, no obedece al resultado de la práctica de un Inventario Físico de los bienes.

Lo anterior, en consideración a que, al igual que la relación puesta a disposición, en copia dura, a 31 de diciembre de 2002, carece de los elementos mínimos que debe contener la Relación de Bienes (Inventarios) Anuales. En su defecto, la relación está discriminada por Planes de Gobierno y Proyectos de Inversión, igual a como se refleja en el Cuadro de Ejecución Presupuestal, así: *“POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS (\$1.159.270.678.652,27), FORMAR CIUDAD (\$427.582.447.645,44), PLANES DE DESARROLLO DE ADMINISTRACIONES ANTERIORES (\$54.182.750.599,73), BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO (\$209.588.198.686,86), PROYECTO SERVICIOS URBANOS (\$111.106.843,00) y OBRAS EJECUTADAS POR TRANSMILENIO TRANSFERENCIAS AL IDU (\$629.986.105,00)”*.

Las relaciones que son preparadas manualmente a través de Hoja Electrónica EXCEL, según manifestación verbal de los funcionarios encargados, contienen columnas que dan cuenta de *“Prioridad, Proyecto, Contrato, Objeto, Construcción, Estudios, Honorarios, Servicios, Predios y Valor Total de Obra”*, las cuales corresponden al movimiento discriminado del Libro Auxiliar de la Cuenta 1710 en mención. En dichas relaciones, por el contrario, se observan imputaciones de gastos Generales, los cuales, en principio, no guardarían relación con los proyectos de inversión ejecutados que dieron origen a la activación final en la cuenta denominada Bienes de Beneficio y Uso Público en Servicio.

Según definición contable contenida en el Plan General de Contabilidad Pública establece que son Bienes de Beneficio y Uso Público e Históricos y Culturales aquellos que *“Comprenden los bienes destinados para el uso y goce de todos los habitantes del territorio nacional, que son de dominio del ente público y pueden o no, ser administrados por éste. Están orientados a generar bienestar social o a exaltar los valores culturales y preservar el origen de los pueblos y su evolución”*. Definición que es concordante con la contenida en las Descripciones y Dinámicas de la cuentas que dicen que allí se registra el *“Valor de las vías de comunicación, plazas, parques recreacionales y otros bienes de uso público, construidos o adquiridos a cualquier título, para uso, goce y disfrute de la comunidad, cuyo dominio o administración pertenece al ente público”*.

Unido a lo anterior, se le suma el hecho que aquí no se tuvo en cuenta lo contabilizado en la cuenta denominada Bienes de Beneficio y Uso Público en Construcción, la cual presenta un saldo en Balance General, a 31 de diciembre de 2003, de \$1.017.031.1 millones.

Lo expuesto anteriormente, contraviene la normatividad vigente al respecto que se cita a continuación:





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Numeral 1.1.3.4.- de la Conciliación y confrontación con las existencias y obligaciones reales, del Plan General de Contabilidad Pública expedido por el Contador General de la Nación:

*“La información contable debe acreditar los bienes, derechos y obligaciones ciertas del ente público y como tal debe ser consistente y coherente con las existencias físicas y financieras de recursos y obligaciones, de manera que ampare su procedencia y origen, y pueda ser objeto de comprobaciones exhaustivas o aleatorias, internas o externas.*

*En desarrollo de este cometido, los entes públicos deben practicar periódicamente un inventario físico de los bienes de la entidad, así como una evaluación documental de los derechos y obligaciones adquiridos por el ente, incluyendo aquellos recibidos u otorgados en custodia, comodato o préstamo, para confrontarlos con los saldos que arrojen las respectivas cuentas del Catálogo General de Cuentas del Plan General de Contabilidad Público-PGCP...”.*

Numeral 12, Artículo 9º del Capítulo IV de la Resolución Reglamentaria No. 052 de 2001, expedida por la Contraloría de Bogotá, D.C., que trata Del Contenido de la Cuenta o Informe Anual:

*“Anual: Adicional a la información semestral señalada en este artículo se deberá remitir la siguiente:*

*12. Inventario Físico y Valorizado de propiedad, planta y equipo”.*

Numeral 3.7. RELACION DE BIENES (INVENTARIOS) ANUALES, del Capítulo IX, contenido en la Resolución No. 0787 de 1999, por medio del cual se adopta el manual de bienes muebles e inmuebles, expedida por el Director General del IDU:

*“El IDU como entidad del Distrito Capital debe realizar anualmente un inventario físico y presentar, en una relación detallada, ordenada y valorizada, los bienes de su propiedad, a 31 de diciembre de cada año a las Entidades de control y vigilancia y al Contador General de Santa Fe de Bogotá.*

*La omisión de esta obligación, hará a los funcionarios responsables disciplinariamente. Este inventario comprende..., bajo los siguientes parámetros:*

### *INVENTARIOS A PRESENTAR A 31 DE DICIEMBRE*

*Bienes devolutivos en servicio  
Bienes devolutivos en Depósito  
Bienes de consumo e inservibles en depósito  
Bienes inmuebles de uso fiscal a cargo de la entidad  
Bienes de uso público a cargo de la entidad  
Bienes históricos y culturales*

*Los bienes se deben clasificar conforme lo establece el Catálogo de Cuentas del Plan General de Contabilidad Pública, el cual contempla dentro de los Activos las cuentas y subcuentas respectivas para registrar adecuadamente los diferentes elementos inventariados.*

Más adelante el mismo numeral señala:

*C. CONTENIDO DE LA RELACION ANUAL DE BIENES (INVENTARIOS)*

*Bienes Inmuebles:*

*El inventario de Inmuebles también se debe realizar a 31 de diciembre, indicando los siguientes items:*

Clase del bien inmueble.  
Localización.  
Nomenclatura.  
Titulación y registro  
Linderos  
Area.  
Número de la Escritura, fecha y Notaria.  
Uso Actual.

Valor del inmueble (Costo Histórico). Para este caso debe utilizarse alguno de los siguientes criterios según el caso:...

Ajustes por inflación.  
Depreciación en el caso que haya lugar.  
Número de Matricula Inmobiliaria.  
Valorización cuando la tenga.  
Valor comercial

*Este inventario será firmado por el Subdirector Técnico de Venta y Administración de Predios o el funcionario que haga las veces o su superior inmediato, en el formato que para tal fin sea diseñado por la Contaduría General de Santa Fe de Bogotá”.*

Como se puede observar, esta última resolución que adopta el manual se encuentra desactualizada, debido a que con fecha 20 de septiembre de 2001, la Secretaría de Hacienda Distrital a través del Contador General de Bogotá, D.C., expidió la Resolución Número 001.

Con dicha resolución se expide el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital, que en el Parágrafo Único del Artículo Segundo establece “*Aquellos entes que cuenten con procedimientos vigentes sobre el tema objeto del Manual, podrán ajustarlo, teniendo en cuenta los aspectos jurídicos, administrativos y contables que de él se consignan*”. Por lo tanto, se está transgrediendo el literal e) y l) del Artículo 2º y 4º de la Ley 87 de 1993, que tratan de Asegurar la Oportunidad y Confiabilidad de la Información y sus Registros y la Simplificación y Actualización de Normas y Procedimientos de los Objetivos y Elementos del Sistema de Control Interno.

La administración mediante oficio No. IDU-071075 STRF-2300 del 16 de abril de 2004, manifestó lo siguiente:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“

**INVENTARIO DE BIENES DE BENEFICIO Y USO PÚBLICO:**

*Inventario físico y diagnóstico de la malla vial de Bogotá D.C.*

*El IDU cuenta con los datos de inventario y datos de diagnóstico de la malla vial arterial, malla vial complementaria, malla vial intermedia y malla vial local de Bogotá D.C..*

*Para la ejecución del inventario y diagnóstico de la malla vial, el IDU suscribió los siguientes contratos:*

*Contrato No. 617/99 con el Consorcio Consultoría Colombiana S.A.-Arredondo Madrid Ingenieros Civiles AIM Ltda.*

*Contrato 834/99 con la firma T.N.M. Limited y contrato 379/01 con la firma Consultoría Colombiana.*

*La unidad mínima de medida fue el segmento vial (tramo de vía ubicado entre dos intersecciones).*

*En el año 2003 se ejecutó el contrato 481/02, mediante el cual se hizo la primera actualización del diagnóstico de la malla vial arterial. En desarrollo de éste, se inventariaron 4.300 segmentos, equivalentes a 523 Km.-calzada.*

*El inventario físico y diagnóstico de la malla vial cuenta a su vez con dos componentes:*

*Componente físico: Contiene las características generales de cada una de las calzadas que conforman el segmento:*

*Longitud del segmento: Distancia en metros desde el nodo inicial al punto final de cada segmento. Esta longitud corresponde a la medida en campo y no a la longitud horizontal y se asoció a cada una de las calzadas que componen el segmento vial.*

*Ancho de la calzada: Ancho promedio de cada una de las calzadas existentes que componen el segmento vial.*

*Pendiente de la calzada: Pendiente de cada una de las calzadas que componen el segmento vial inventariado con nivel manual.*

*Número de carriles: Cantidad de líneas de circulación existentes en las calzadas que conforman cada segmento.*

*Ancho de los andenes: Ancho promedio del andén correspondiente y tipo de material*

*Ancho y características del separador central: Ancho promedio del separador correspondiente y tipo de material.*

*Existencia y características de bahías de estacionamiento sobre la vía: Georreferenciación de las abscisas iniciales y finales de las bahías existentes, tipo de material y estado.*

*Señalización vertical: Georreferenciación de las señales que existen de acuerdo a su tipo: preventivas, reglamentarias o informativas; así como la Georreferenciación de la misma, y el estado en que se encuentra la señal.*

*Señalización horizontal: Georreferenciación y estado de las demarcaciones existentes: paso peatonal, líneas de división de carril, resaltos, etc. También la Georreferenciación de las señales y estado de las mismas.*

*Drenaje pluvial: Inventario relacionado con el tipo, cantidad, dimensionamiento, Georreferenciación y estado actual de las obras de drenaje y subdrenaje (cunetas,*



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

filtros, sumideros, alcantarillas, etc.). Se especificó la condición señalando el estado de colmatación de las obras de drenaje y estado de rejillas.

*Componente diagnóstico: Contiene las características de la estructura de pavimento en cada calzada que compone el segmento inventariado.*

*Tipo de pavimento: Se indicó si la superficie del pavimento es flexible, rígida o articulada para cada una de las calzadas que conforman el segmento vial inventariado.*

*Existencia, tipo, severidad y extensión de fallas superficiales: La extensión se determinó en forma precisa, en función del porcentaje de área afectada en las calzadas que conforman el segmento vial inventariado. La severidad es considerada dentro de tres categorías: alta, media o baja.*

*Índice Internacional de Rugosidad (IRI): Lectura continua de la superficie del pavimento representada en valores IRI, en m/km. Las mediciones se realizaron en el carril de circulación más deteriorado de cada una de las calzadas que conforman el segmento vial a inventariar.*

*Estudio Deflectométrico: Medidas de deflexión cada 50 mts. en cada una de las calzadas que hacen parte del segmento vial, de manera alterna en uno y otro carril. En el evento de que la longitud del segmento vial fuese inferior a 50 mts, se tomó por lo menos una medida de deflexión en cada una de las calzadas que lo componen, lo cual exigió en ciertos casos reducir el intervalo de medición. Así mismo, se determinaron los valores correspondientes a la curva completa de deflexión, la cual se midió en milésimas de milímetros, con espaciamientos definidos a lo largo de todo su cuenco de deflexión, según información requerida en la base de datos general del IDU.*

*Cálculo del número estructural (SN): Cálculo del número estructural para cada una de las calzadas que conforman el segmento vial a inventariar, mediante ensayos no destructivos (estudio Deflectométrico), por interpretación de la curva medida de deflexión según metodología AASHTO.*

*Determinación de la estructura del pavimento: Espesor promedio de las capas que conforman la estructura del pavimento de cada una de las calzadas que conforman el segmento vial inventariado, empleando métodos no destructivos, en pavimentos flexibles. En pavimentos rígidos, se ejecutaron por cada una de las calzadas que conforman el segmento vial a inventariar un núcleo de 3 a 4 pulgadas de diámetro, con el fin de establecer el espesor de la losa y aproximar el espesor del material granular y se reparó utilizando concreto hidráulico y aditivos con el objeto de dejar la estructura en iguales o mejores condiciones a las presentadas durante el ensayo.*

*Determinación de la capacidad soporte de la subrasante: Para pavimentos flexibles se determinó el CBR o el Módulo Resiliente de la Subrasante (Mr) para cada una de las calzadas que conforman el segmento vial inventariado, empleando métodos no destructivos, basados en la interpretación de los datos obtenidos en la medición de la curva completa de deflexiones. En pavimentos rígidos se determinó el módulo combinado de reacción de la subrasante (k) para cada una de las calzadas que conforman el segmento vial inventariado, mediante ensayos no destructivos empleando la metodología AASHTO (estudio Deflectométrico).*

*Sardineles: Existencia, longitud georreferenciada, tipo de material de los sardineles o confinamiento de la estructura de pavimento para cada una de las calzadas que conforman el segmento vial a inventariar.*

*Estudio de tránsito: La asignación del tráfico promedio diario TPD, para cada calzada que conforma el segmento a inventariar, discriminándolo por tipo de vehículo: autos, buses y camiones. Así mismo, se determinó el número de ejes equivalentes para diseño recalculando los factores de daño del bus tipo y camión tipo mediante pesajes realizados en básculas*



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

dinámicas. El estudio de tránsito fue el resultado del análisis conjunto de diferentes tipos o capas de información que cubren tres componentes: *Componente Físico: Relativo al tipo de vía, anchos de calzadas y números de carriles y sentidos de circulación, según datos relevados en el inventario. Componente Funcional: Relativo a la jerarquización de la red y uso del suelo (Zona residencial, comercial o industrial) y a las rutas utilizadas por el sistema de transporte público de la ciudad (basados en información de la Secretaría de Transporte). Componente Operativo: Relativo a la utilización de la red actual. Se procesó la información sobre volúmenes de tránsito disponibles en la Dirección de Semaforización (ETB) y de conteos realizados por el IDU para el diseño de la construcción o rehabilitación de vías. Interrelacionando y modelando estos componentes (capas) se obtuvo el TPGA con su composición y posteriormente el número de ejes equivalentes de 8.20 toneladas.*

*Base de datos georreferenciada: Consiste en una estructura Geodatabase con motor SQL, con un diagrama entidad – relación robusto que permite crear registros históricos de cada uno de los segmentos viales inventariados y diagnosticados cada vez que se actualiza la información.*

*Esta base de datos reposa en el servidor de producción de la Subdirección Técnica de Sistemas del IDU. La recolección de información, se programó con base en el mapa digital del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, malla vial versión 1999, y se determinó como mínima unidad de medida del inventario el segmento vial como se explicó anteriormente. Se diseñó para el manejo de la información, una cobertura especial de las veinte localidades de la ciudad para el Mapa Digital, en el cual, se corrigieron geoméricamente los ejes viales, y se validaron en cuanto a su existencia real en terreno, eliminando, adicionando o subdividiendo los segmentos para conservar una estandarización en la segmentación. Posteriormente a cada segmento se le asignó un código, el cual es el enlace entre la parte gráfica y los datos recolectados.*

*La base de datos del inventario de la Malla Vial de Bogotá D.C. se encuentra actualizada a la fecha de ejecución de cada contrato de inventario y diagnóstico como se describió anteriormente, y es administrada actualmente por los funcionarios de la Subdirección Técnica de Planeación Estratégica del IDU quienes pueden responder las inquietudes correspondientes. Adicionalmente la base de datos puede ser copiada en un CD y suministrada a la Contraloría de Bogotá D.C. si así se requiere.*

### REGISTRO CONTABLE DE GASTOS EN LOS BIENES DE BENEFICIO Y USO PÚBLICO:

*Respecto de la observación de la imputación de gastos generales como costos de las obras se debe tener en cuenta que el Plan General de Contabilidad Pública adoptado por Contaduría General de la Nación mediante resolución No. 400 de 2000, en el numeral 1.2.7.1.1 establece: “Bienes de Beneficio y Uso Público e Históricos y Culturales.....estos bienes deben reconocerse por el costo histórico.....” Igualmente esta norma técnica define : “Costo Histórico: Está constituido por el precio de adquisición o importe original, adicionado por todos los costos y **gastos** en que ha incurrido el ente para la prestación de servicios, en la formación y colocación de los bienes en condiciones de utilización o enajenación.” (Negrilla y subrayado nuestro).*

*Por lo anterior , le solicito efectuar la precisión de los gastos que no tienen relación con el costo de las obras con el fin de adelantar el análisis correspondiente.*

### INVENTARIO DE OBRAS DE BENEFICIO Y USO PÚBLICO EN CONSTRUCCIÓN:



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Teniendo en cuenta la definición de Inventario establecida en el glosario del Manual de Procesos Administrativos y Contables para El Manejo de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital, adjuntamos el Inventario de Obras de Beneficio y Uso Público en construcción de acuerdo con los registros contables a Diciembre 31 de 2003.

### INVENTARIO DE BIENES INMUEBLES:

Se envía en medio magnético, la relación de Bienes Inmuebles propiedad del Instituto de acuerdo con los parámetros establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No.400 de la Contaduría General de la Nación, enviado oportunamente a dicha Entidad mediante oficio No. STPC-7300-IDU-26954 de febrero 10 de 2004. (ANEXO No. 3 Y 4)

### MANUAL PARA EL MANEJO DE BIENES:

Respecto de su observación en cuanto a que la Resolución por la cual se adopta el Manual de Manejo de Bienes se encuentra desactualizada es pertinente realizar las siguientes consideraciones:

La resolución No. 001 del 20 de septiembre de 2001 por la cual se expide el Manual de Procesos Administrativos y Contables para el Manejo de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital, establece dentro del parágrafo único del Artículo Segundo que “ Aquellos entes que cuenten con procedimientos vigentes sobre el tema objeto del Manual **podrán ajustarlo** .....” (Negrilla y subrayado nuestro).

En el derecho público colombiano se ha aceptado el orden jerárquico de las normas expuestas por el jurista Kelsen y así la Constitución en diversos artículos se refiere al orden jerárquico de las mismas, al establecer en primer lugar la Constitución, y en segundo orden las Leyes, los Actos Administrativos nacionales, departamentales, municipales. En Colombia, por lo tanto, se debe observar un orden en la aplicación de las Leyes y de los Actos Administrativos ya que la fuente de donde emanen determina su valor jerárquico.

De acuerdo con esta interpretación en el manejo de los bienes muebles e inmuebles esta entidad observa el siguiente orden jerárquico de las normas aplicar:

1º Plan General de Contabilidad Pública adoptado por Contaduría General de la Nación mediante resolución No. 400 de 2000.

2º. Resolución No. 001 del 20 de septiembre de 2001, expedida por la Contaduría General de Bogotá D. C. , por la cual se expide el Manual de Procesos Administrativos y Contables para el Manejo de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital.

3º. Los procedimientos internos. El Instituto cuenta actualmente con el Manual de Administración de Recursos Físicos adoptado mediante Resolución No. 6627 del 14 de Agosto de 2003 que contiene los procesos y procedimientos correspondientes al área, dentro de los cuales figura el Proceso No. P.ARF-3.3.1 Administración del Inventario de Bienes, del cual se anexa fotocopia. (ANEXO No. 5) Resolución No. 14383 de Diciembre 30 de 2003, por la cual se adopta el manual de construcción y en el artículo cuarto se establece los procedimientos para la venta, arriendo y comodato de predios. (ANEXO No. 6)

Respecto del manejo contable de los bienes muebles, inmuebles y de beneficio y uso público históricos y culturales, se atienden los procedimientos establecidos en el PGCP adoptado



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

mediante Resolución No.400 de 2000 de la Contaduría General de la Nación y sus correspondientes actualizaciones.

*Luego en el manejo administrativo y contable de los bienes de la entidad se están observando normas actualizadas y que son directamente aplicables en la medida que obligan a todos los órganos de poder público dentro de nuestro estado de derecho.*

*La Resolución 001 en el párrafo único del artículo segundo establece podrán ajustarlo no tratándose de una orden perentoria, taxativa; por lo anterior el Instituto no está transgrediendo el literal e) y l) del artículo segundo y cuarto de la Ley 87 de 1993, ya que a través de la aplicación de las precitadas normas ha asegurado la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros y la simplificación y actualización de normas”.*

Como la administración en la anterior respuesta, solicitó “... efectuar la precisión de los gastos que no tienen relación con el costo de las obras con el fin de adelantar el análisis correspondiente”, la Contraloría Distrital mediante el oficio No. 31103-098 del 29 de abril de 2004, radicado con No. 038199 el 30 de abril del mismo año, solicitó explicaciones en relación con los Contratos de Concesión para la realización de los estudios previos, el diseño, la construcción, operación y mantenimiento de parqueaderos públicos subterráneos, en el sentido que para los pagos efectuados a los concesionarios, al menos por el período comprendido entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2003, por concepto de cobertura de ingresos mínimos, de acuerdo a lo pactado dentro de las Obligaciones del Cedente en los Contratos de Concesión perfeccionados, se están utilizando las cuentas contables auxiliares 170501408 y 171001408 denominadas BIENES DE BENEFICIO Y USO PÚBLICO EN CONSTRUCCIÓN Y BIENES DE BENEFICIO Y USO PÚBLICO EN SERVICIO, respectivamente, cuando en realidad corresponderían a gastos y no a una activación, como se esta presentando.

Lo anterior, teniendo en cuenta la definición para cada una de las cuentas auxiliares citadas, contenidas en el Plan General de Contabilidad Pública, expedido por el Contador General de la Nación y la Cláusula de Reversión de la Infraestructura de los Parqueaderos que afirma que esta sucederá al finalizar el término de la concesiones.

De otra parte, al menos para los pagos sucedidos en la vigencia de 2003, no se aplica el Principio de Causación de la Contabilidad Pública, consagrado en el Plan de Contabilidad Pública expedido por el Contador General de la Nación toda vez que no se están realizando de manera mensual, que en principio, obedecen a incumplimientos por parte del interventor y/o coordinador del IDU del los contratos de concesión. Lo anterior, independiente que tal omisión no afecte los resultados que se reflejen finalmente en los estados contables de la entidad a 31 de diciembre de 2003.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

La administración dio respuesta, argumentando lo siguiente:

*“De acuerdo a la definición contenida en el numeral 4º. del artículo 32 de la 80 de 1993 son contratos de concesión: “Los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación , explotación, organización o gestión total o parcial de un servicio publico o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien destinados al servicio o uso publico, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorizaciones o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien o en una suma periódica única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.” (lo subrayado es nuestro)*

*La remuneración del concesionario, entonces, busca resarcir las sumas **invertidas** en la construcción, reparación , organización del servicio publico que se presta. Se considera entendido que si durante la duración de la concesión se altera la ecuación financiera del contrato, el concesionario tiene derecho a mantenerla durante dicho término y deben hacerse los ajustes en proporción a los cambios que afecten directa, imprevisiblemente y de manera grave el equilibrio económico del contrato. De esta forma cuando el IDU reintegra al Concesionario la cobertura de los ingresos mínimos no está haciendo otra cosa que restablecer el equilibrio financiero del contrato y por tanto estos desembolso constituyen una **inversión** realizada por el Instituto en la construcción de los parqueaderos, concepto que forma parte de su costo histórico. Si de acuerdo con su observación se contabilizaran en el momento de la Reversión de la Infraestructura de los parqueaderos, no estaríamos atendiendo el principio de causación.*

*Con respecto a esta observación esta situación fue analizada y es así que en el mes de Octubre se realizó la causación del periodo enero 1º. a octubre 31 y a partir de esta fecha se realiza en forma mensual”.*

Como se puede apreciar, la normatividad citada en el Capítulo V. del presente traslado de hallazgo de auditoría se transgredió por lo que se ratifica el Hallazgo de Auditoría, por cuanto ella es precisa en el sentido que las entidades deben practicar el Inventario Anual y presentar la relación de bienes de propiedad, con el lleno de los requisitos antes enunciados, situación que no sucedió. En este sentido, se deja constancia particularmente que el “Manual de Administración de Recursos Físicos”, adoptado con la Resolución No. 6627 del 14 de agosto de 2003, citado en la primer respuesta no atiende el requerimiento formulado y además no fue puesto a disposición en copia dura y no es el mismo que figuraba publicado en la Intranet y en la página WEB del IDU, como lo consagra la citada resolución en su Artículo Cuarto.

De otra parte, en la segunda respuesta se ratifica simplemente la definición para los Contratos de Concesión de la Ley 80 de 1993 y no la de las cuentas auxiliares del Plan General de Contabilidad Pública, a sabiendas que esa definición de la Ley estipula claramente que son Contratos de Concesión: “... o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien destinados al





## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*servicio o uso público... a cambio de una remuneración...*”, que en efecto sucede para restablecer el equilibrio económico del contrato. Los parqueaderos como tal no se encuentran activos a su costo histórico como lo afirman y en ningún momento se pretendió situación diferente a la de que justificaran la activación del reconocimiento de los pagos por concepto de la Cobertura de Ingresos Mínimos, sin atender el principio de Causación. Subrayado fuera de texto.

En consecuencia, no se comparte la respuesta de la administración y por lo tanto se confirma la observación formulada y SE CONSTITUYE EN UN HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, el cual será trasladado a la Personería de Bogotá.

### Cartera por Valorización

Esta cuenta fue evaluada por el Subdirector de Fiscalización, quien practicó requerimiento de explicaciones, según oficios Nos. 31103-093 y 31103-095 de fechas 26 y 28 de abril de 2004, radicados en el IDU con los Nos. 036300 y 037618 del 26 y 29 de abril de 2004, respectivamente. Las respuestas fueron objeto de evaluación por parte del responsable y los resultados y calificación se reflejan en el presente informe en el numeral 4.7.

Es de precisar que al realizar la evaluación de la aplicación de la Ley 716 de 2001, de Sanearamiento Contable, se pudo establecer la ineficiente gestión administrativa de cobro de esta cartera, lo que permitió que se saneara cartera por prescripción o caducidad de la acción coactiva.

### Gastos por cobertura de ingresos mínimos (Contratos de Concesión)

Para los pagos efectuados a los concesionarios, al menos por el período comprendido entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2003, por concepto de cobertura de ingresos mínimos, de acuerdo a lo pactado dentro de las Obligaciones del Cedente en los Contratos de Concesión perfeccionados, se están utilizando las cuentas contables auxiliares 170501408 y 171001408 denominadas BIENES DE BENEFICIO Y USO PUBLICO EN CONSTRUCCIÓN y BIENES DE BENEFICIO Y USO PUBLICO EN SERVICIO, respectivamente, cuando en realidad corresponderían a gastos y no a una activación, como se esta presentando.

Lo anterior, teniendo en cuenta la definición para cada una de las cuentas auxiliares citadas, contenidas en el Plan General de Contabilidad Pública, expedido por el Contador General de la Nación y la Cláusula de Reversión de la Infraestructura de los Parqueaderos que afirma que esta sucederá al finalizar el término de la concesiones. De otra parte, al menos para los pagos sucedidos en la vigencia de 2003, no se aplica el Principio de Causación de la Contabilidad



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Pública, consagrado en el Plan de Contabilidad Pública expedido por el Contador General de la Nación toda vez que no se están realizando de manera mensual, que en principio, obedecen a incumplimientos por parte del interventor y/o coordinador del IDU del los contratos de concesión. Lo anterior, independiente que tal omisión no afecte los resultados que se reflejen finalmente en los estados contables de la entidad a 31 de diciembre de 2003.

Es de precisar que el tema de Parquederos en su integralidad fue evaluado por el Subdirector de Fiscalización, quien comunicó hallazgos de auditoría, según oficios No. 31103-089 y 31103-117 de fechas 21 de abril y 19 de mayo de 2004, radicados en el IDU con los Nos. 034825 y 044336 del 21 de abril y 19 de mayo de 2004, respectivamente, tal como se evidencia en el numeral 4.8 del presente informe.

#### 4.10.4 Evaluación al Sistema de Control Interno Contable:

Asumiendo que el Control Interno es un proceso que corresponde llevar a cabo a la Alta Dirección de una entidad y que debe estar diseñado de tal forma que garantice una seguridad razonable, mostrando efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de los reportes financieros y cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones que enmarcan la actuación administrativa, la Contraloría de Bogotá, D.C. en ejercicio de las funciones propias de control fiscal realizó la evaluación al Sistema de Control Interno Contable operante en el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, correspondiente al período comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2003 y como resultado, se pudo determinar que éste se encuentra ubicado dentro de los parámetros correspondientes a un *Mediano Riesgo* y con escala de valoración de *Buena*, debido a que cada una de las fases y componentes que lo conforman, presentan deficiencias en su implementación.

Por lo tanto, se hace necesario el fortalecimiento de cada uno de ellos mediante la evaluación constante y permanente, con el objeto de que el Sistema de Control Interno se convierta en una herramienta de gestión que le permita a la entidad cumplir con los objetivos propuestos y poder lograr una gestión eficiente y eficaz en beneficio de la ciudadanía.

##### 4.10.4.1 Fase Ambiente de Control

Representa la forma de ser y operar de una organización; los factores de esta fase incluyen aspectos tales como los valores éticos, la experiencia, el grado de conocimiento y actitud hacia la entidad del Talento Humano. Igualmente, la organización y grado de compromiso de la Alta Dirección, lo cual incide en el



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

cumplimiento del objeto social para la cual fue creada la entidad, en beneficio de los habitantes de la ciudad capital.

Aunque no existe de manera institucional el Código de Ética, por cuanto no ha sido adoptado mediante Acto Administrativo, expedido por el representante legal de la entidad, se pudo establecer que si existe conocimiento de la Misión y Visión Institucional y de los *Valores de la Gente IDU* por parte de los funcionarios adscritos a la Dirección Técnica Financiera.

#### *4.10.4.2. Fase Administración del Riesgo*

Para el logro de objetivos y la determinación de la forma como deben ser manejados, se debe partir de la base que una administración debe identificar y analizar los riesgos más importantes, tanto de origen externo como interno y se hace necesario el establecimiento de objetivos tanto globales de la organización como de las actividades relevantes. En consecuencia, la evaluación de los riesgos se constituye en una responsabilidad de carácter ineludible en todos los niveles de dirección y por lo tanto, es el camino adecuado para fijar políticas, que hagan parte del plan de manejo que conlleven a evitarlos, reducirlos, dispersarlos, atomizarlos o asumirlos

La evaluación objetiva y oportuna de los riesgos y la fijación de políticas que garanticen el éxito de las decisiones tomadas por los administradores, debe ir acompañado de la fijación de responsabilidades en personas que se encarguen de liderar, ejecutar y hacer el seguimiento respectivo, de tal manera, que también oportunamente puedan advertir posibles desviaciones y desde luego realizar los ajustes necesarios.

Aunque el área objeto de evaluación presentó Mapa de Riesgo, esta desconoce el récord sobre los hechos pasados y presentes y por ende sobre la ocurrencia de riesgos ya subsanados y actualizados. Los riesgos asociados no presentan un adecuado manejo, toda vez que existen serias debilidades y deficiencias en la valoración de los mismos, que deben ser plasmadas en el Plan de Manejo de Riesgos.

Como resultado del análisis efectuado por el Equipo Auditor, se corroboró que los factores identificados como riesgo, no obedecen a situaciones consideradas como inminentes, sin consultar la memoria institucional. En consecuencia, de lo anterior se colige que la entidad aún no ha elaborado el Plan de Manejo, para efectos de su minimización o administración de los mismos.

Así mismo, los factores de riesgo no poseen un grado de prioridad, debido a que para efectos de hallar la posibilidad de ocurrencia del riesgo, no utilizaron la



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

teoría de probabilidades, basada en hechos reales y cuantificables, que permitan poder establecer las políticas de administración del mismo.

Las posibles consecuencias que la entidad puede sufrir ante la ocurrencia de un riesgo, son que la entidad no este preparada con un plan de manejo y la formación de un equipo de funcionarios capacitados y organizados para efectos de su mitigación.

Como posible consecuencia tenemos que, al no efectuarse previamente una valoración de riesgos, en el momento de la ocurrencia, la entidad tenga que actuar de emergencia, utilizando un plan de choque con los recursos que estén a su alcance, para lo cual tenga que obtenerlos con sobrecostos para la entidad, afectando el cumplimiento del cronograma de actividades, metas y objetivos institucionales.

La inexistencia de un Plan de Manejo de Riesgos, (considerado como otra herramienta gerencial moderna de administración), conduce a que las buenas intenciones de la Dirección y del Comité Coordinador de Control Interno, en la mayoría de los casos, pierdan su efectividad o dificulte la aplicación de correctivos en el desarrollo organizacional, al no estar debidamente planeadas y determinando el quién, qué, cuándo, dónde, por qué y cómo, para efecto de evitar, reducir, dispersar, transferir o asumir riesgos de carácter interno o externo.

Lo anterior, a pesar que el personal del área comenta que fueron involucrados en la determinación de riesgos y que comunicaron las posibles acciones para minimizar o administrar los mismos; al no tener aplicabilidad, puede desmotivar a dichos servidores a volver a hacer aportes que le permitan a la administración advertir posibles desviaciones y hacer los ajustes necesarios ante nuevos riesgos; con lo que se presume que los riesgos continúan latentes.

#### *4.10.4.3.Fase Operacionalización de los Elementos*

Corresponde a la forma como se articulan e interrelacionan el esquema organizacional, los elementos que componen el Sistema de Control Interno, como son, entre otros, la planeación, los procesos y procedimientos, el desarrollo del talento humano, los sistemas de información, la democratización de la administración pública y los mecanismos de verificación y evaluación, que para efectos de la estandarización se consideran como los mínimos a tener en cuenta, en cualquier sistema de control.

Se pudo establecer que la Dirección Técnica de Planeación, entrega herramientas e instrumentos para el desarrollo de la planeación; sin embargo,



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

se presentan debilidades en las dependencias, debido a que éstas muestran planes de acción relacionados, solo con sus funciones y por lo tanto no hay un modelo formal de planeación para toda la Entidad.

Las diferentes aplicaciones con que cuenta el IDU, no están integradas de tal manera que permitan generar información consolidada que contribuya a la toma de decisiones, debido a que son utilizadas para la rendición de informes a los diferentes organismos de control y vigilancia y como se manifestó anteriormente, presentan inconsistencias los módulos de Tesorería, Presupuesto y Contabilidad.

#### *4.10.4.4. Fase de Documentación*

La entidad cuenta con un Centro de Archivo de Documentación para su consulta, así mismo, dispone de sistemas de información entre las diferentes dependencias a través del intranet y Outlook. Sin embargo, no existe una dependencia donde se encuentre consolidada toda la información veraz y oportuna que facilite la consulta por parte de este organismo de control, así como los respectivos informes por dependencia de la ejecución de los programas y seguimiento de las metas ejecutadas y por ejecutar.

Es de precisar de otra parte, que junto con los manuales del Instituto, los servidores públicos aplican en sus procesos diarios aquellos impartidos por la Contaduría General de la Nación, los cuales son de obligatorio cumplimiento y desarrollan Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

#### *4.10.4.5. Fase Retroalimentación*

Frente a la gestión del Comité Coordinador de Control Interno, cabe destacar que solo se reunió tres (3) en el año, y según manifestación del Jefe de la Oficina Asesora de Control Interno, el comité como tal no realiza seguimiento de las decisiones adoptadas por cuanto delega esta función en esa oficina asesora, contrario a lo expresado en la Ley 87 de 1993.

Por lo anterior, se dificulta la labor de este ente de control, debido que impide conceptuar sobre la eficiencia y eficacia de las recomendaciones y tareas fijadas en dicho comité y las recomendaciones emitidas por la Oficina Asesora de Control Interno, independiente de las observaciones o hallazgos de auditoría detectados y comunicados oportunamente a la entidad.

La entidad no dispone de un Plan de Mejoramiento diferente al plan suscrito con el organismo de control, donde se establezcan claramente los objetivos generales, específicos, relación de acciones de gestión, para subsanar las fallas



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

en los procesos, indicadores de seguimiento y los responsables del seguimiento de las falencias detectadas en cada una de las áreas. El seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría, es evaluado constantemente por la Oficina Asesora de Control Interno, lo que indica el compromiso para mejorar los procesos y procedimientos.

Las debilidades señaladas en cada una de las fases, afectan la efectividad del sistema de control interno de la entidad durante el año 2003, incidiendo en el logro de sus objetivos, por lo cual, la administración deberá implementar los mecanismos que coadyuven a establecer las estrategias necesarias para subsanarlas, determinando los responsables, el tiempo y los recursos para su implementación.

La gestión de la administración frente al mejoramiento del sistema de control interno en la vigencia de 2003, se puede afirmar que se mantuvo estable, en la medida que durante las vigencias de 2001 y 2002 obtuvo calificaciones de 3.20 y 3.66, respectivamente; lo cual se evidencia en la implementación del mapa de riesgos, pero ausencia del plan de manejo riesgos.

### 4.10.5 Plan de Mejoramiento

Como resultado del proceso de prestación de servicios micro practicado a la Rendición de cuentas de la Auditoría Integral realizada por este ente de control al Instituto de Desarrollo urbano con corte a 31 de diciembre de 2002, se detectaron deficiencias en el área financiera emitiéndose opinión negativa.

Como consecuencia, el 18 de junio de 2003 se suscribió el Plan de Mejoramiento entre el IDU y la Contraloría de Bogotá D,C., donde se establecieron las estrategias mediante las cuales se subsanarán las deficiencias encontradas en la evaluación a los Estados Financieros y su tiempo de ejecución.

Como producto de las acciones llevadas a cabo por el IDU, en la actualidad se han solucionado algunas problemáticas detectadas y se ha puesto en marcha mecanismos que a mediano plazo permitirán mejorar los procesos internos del instituto.

Se realizó seguimiento al plan de mejoramiento el cual presenta acciones que se ejecutan en diferentes períodos; algunas tienen un lapso de tiempo de tres meses, otras de seis meses, e incluso se encuentran actividades para dos años.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

En el informe ejecutivo sobre gestión y resultados del IDU correspondiente al año 2002 se observa que dentro de las acciones adelantadas por el IDU y dentro de sus estrategias está el proceso de recuperación de la cartera vencida, así como las necesarias para depurar y castigar aquella que jurídicamente sea incobrable, de acuerdo a la Ley 716 de 2001. Así mismo, que la complejidad de los procesos jurídicos para el recaudo de la cartera vencida por concepto de valorización no permite que el mismo se exprese en recaudo efectivo en períodos de tiempo corto, si se tiene en cuenta la complejidad del proceso por lo que es un avance bastante significativo para la entidad, si además se observa que dicha cartera supera los tres años.

La mayoría de las actividades contenidas en el plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría, tienen fecha de vencimiento Febrero de 2005; sin embargo, se estableció que la Entidad ha venido adelantado acciones a fin de cumplir con los compromisos adquiridos, en especial en cumplimiento del saneamiento de la información financiera contable pública, en cumplimiento a la Ley 716 de 2001, esfuerzos que se considera deben ser aumentados para el logro de un resultado satisfactorio y eficiente.

#### 4.10.6 Plan de Saneamiento Contable

Dentro de las actividades desarrolladas por el IDU para cumplir con el saneamiento de la información financiera contable pública, en cumplimiento de la Ley 716 de 2001 y demás normas reglamentarias establecidos por el Contador General de la Nación mediante, se pudo establecer:

Que mediante Resolución No 9274 de Octubre 10 de 2002, emanada de la Dirección General se creó el Comité Técnico de saneamiento Contable y su función principal radica en asesorar a la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Urbano en la determinación de las políticas, montos objeto de depuración y procedimientos que sobre saneamiento contable debe cumplir el instituto.

El Comité Técnico de Saneamiento Contable, en las sesiones ordinarias y extraordinarias celebradas a partir de su creación, identificó los derechos y obligaciones, como de la relación de los rubros incluidos en los Estados Contables susceptibles de ser depurados.

En el transcurso del año 2003, el Comité se reunió en 23 ocasiones, tal como se evidenció en las Actas Nos. 1 al 23, y la Directora General mediante 17 actos administrativos (Resoluciones) adoptó las decisiones de dicho comité.

El valor objeto de depuración por parte del Comité de Saneamiento alcanzó la cifra de \$2.050.1 millones, mientras que el valor aprobado mediante las



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

resoluciones fue de \$2.051.5 millones, con lo que se evidencia una diferencia de \$1.4 millones.

Las partidas objeto de depuración más significativas, corresponden a la cartera por valorización, autorizadas mediante acuerdos expedidos por el Concejo Distrital.

**CONCLUSION:** Existen diferencias entre las Fichas de Saneamiento soportes de las Actas frente a las Resoluciones de Aprobación expedidas por la Dirección General del IDU y entre estas y los registros en los Libros Auxiliares Contables; además, la mayoría de las Actas del Comité de Saneamiento no registran el número de partidas ni el valor total objeto de saneamiento contable, que hacen que no sea confiable el tratamiento dado a la aplicación de la Ley 716/01 y normas reglamentarias. Aparte de lo anterior, para el caso de la cartera por valorización, no toda se llevó por Cuentas de Orden para ejercer seguimiento y control, a pesar de existir normatividad y conceptos, que en principio, ratificaban tal procedimiento.

De otra parte, se observa que las fechas de las Resoluciones de Aprobación no son consistentes con las fechas de las fichas o de las Actas del Comité de Saneamiento y que algunas se expedieron en la misma fecha del mes de diciembre de 2003 por separado para aprobar el mismo tema. El informe final sobre el resultado de la gestión de fecha 03-0/04 rendido a la Junta Directiva, simplemente consigna un resumen de las decisiones adoptadas en el Comité de Saneamiento, ratificadas por las Resoluciones de la Dirección General del IDU.

A pesar de la fecha de expedición Ley 716 de 2001 y demás normas reglamentarias, solo hasta el 26 de Agosto de 2003, a través de la Resolución 09 de la Junta Directiva, se adoptan los procedimientos y políticas necesarias para el cumplimiento de la Ley de Saneamiento Contable; los mismos tuvieron modificaciones trascendentales que inciden en la razonabilidad de los saldos reflejados en los Estados Contables a 31-12/03, por el tratamiento dado particularmente a la cartera por concepto de valorización, que implica o amerita, en principio, una evaluación exhaustiva para brindar seguridad razonable a las partidas objeto de depuración.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

## 5. ANEXOS



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**ANEXO N° 1**  
**CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS**

| <b>TIPO DE HALLAZGO</b> | <b>CANTIDAD</b> | <b>VALOR</b>            | <b>NUMERACIÓN DE HALLAZGOS</b>  |
|-------------------------|-----------------|-------------------------|---|
| ADMINISTRATIVOS         | 17              |                         | 4.4.9, 4.7.3., 4.7.4,<br>4.8.5. 4.8.6., 4.8.7.,<br>4.9.3., 4.9.4., 4.9.5.,<br>4.9.6., 4.9.7., 4.9.8.,<br>4.9.9., 4.9.11.1.,<br>4.10.1., 4.10.2.,<br>4.10.3.,  |
| FISCALES                | 15              | 1.779'445.695.39        | 4.7.3, 4.7.4, 4.8.4.,<br>4.8.5., 4.8.6., 4.8.7.,<br>4.9.1., 4.9.2.,<br>4.9.10.1., 4.9.10.2.,<br>4.9.10.3., 4.9.10.4.,<br>4.9.10.5., 4.9.10.6.,<br>4.9.11.2.,  |
| DISCIPLINARIOS          | 17              |                         | 4.4.9, 4.8.4., 4.8.5.,<br>4.8.6., 4.8.7., 4.9.1.,<br>4.9.2., 4.9.3., 4.9.4.,<br>4.9.5., 4.9.6., 4.9.7.,<br>4.9.8., 4.9.9.,<br>4.9.11.2., 4.10.1.,<br>4.10.3., |
| PENALES                 | 2               |                         | 4.7.4., 4.9.11.2  |
| <b>TOTAL</b>            | <b>51</b>       | <b>1.779'445.695.39</b> |   |

Nota: Dentro del contenido del informe, los Hallazgos Disciplinarios deben ser tenidos como Hallazgos Administrativos, susceptibles de Plan de Mejoramiento.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**ANEXO NO. 2**  
**SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO**



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**ANEXO NO. 3  
ESTADOS FINANCIEROS**