



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”*

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

**INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU
PERIODO AUDITADO 2005**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL PERIODO 2005 - 2006
FASE I**

SECTOR DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

MAYO DE 2006



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

AUDITORÍA INTEGRAL AL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

Contralor de Bogotá D.C.

Óscar González Arana

Contralor Auxiliar

Guillermo Ernesto Tuta Alarcón

Director Sectorial

Mónica E. Certáin Palma

Subdirector de Fiscalización

Dagoberto Correa Pil.

Subdirector de Análisis Sectorial

Alberto Martínez Morales

Equipo de Auditoría

Jorge E. Camelo Calderón - Líder
Ricardo Moreno García
Oscar Emerio Sánchez V.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

**“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”**

CONTENIDO

1.	CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN DEL ÁREA EVALUADA.....	4
2.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	6
2.1	INTERCONEXIÓN VIAL CALLE 63 CON AVENIDA CIRCUNVALAR.....	6
2.1.1	Inconsistencias detectadas.....	7
2.1.2	Contratos para el Proyecto Calle 63 con Avenida Circunvalar.....	8
2.1.3	Proceso de adquisición de predios.....	12
2.1.4	Operativos relacionados con el Interconector vial de la Avenida Calle 63 por Avenida Circunvalar.....	13
2.1.5	Encuestas realizadas en el barrio Bosque Calderón	14
2.1.6	Estado actual de la obra.....	15
2.1.7	Estudios de oportunidad y conveniencia.....	16
2.1.8	Beneficios: social, ambiental y económico.....	17
2.1.9	Actuación legal de la entidad.....	24
2.1.10	Hallazgo fiscal con incidencia disciplinaria.....	26
2.1.11	Conclusiones.....	32
2.2	EVALUACIÓN CONTRATOS RESPONSABILIDAD DE DIRECCIÓN DE MALLA VIAL.....	36
2.2.1	Contrato 450 de 2001.....	38
2.2.1.1	<i>Hallazgo disciplinario</i>	43
2.2.2	Contrato 042 de 2004.....	43
2.2.2.1	<i>Hallazgo disciplinario</i>	44
2.2.2.2	<i>Hallazgo disciplinario</i>	45
2.2.3	Contrato 547 de 2001.....	46
2.2.3.1	<i>Hallazgo fiscal con incidencia disciplinaria</i>	52
2.2.3.2	<i>Hallazgo disciplinario</i>	53
2.2.3.3	<i>Hallazgo disciplinario</i>	54
2.2.3.4	<i>Hallazgo disciplinario</i>	55
2.2.3.5	<i>Hallazgo disciplinario</i>	56
3.	ANEXO: Cuadro de hallazgos detectados y comunicados	



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

1. CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN DEL ÁREA EVALUADA

Pese a que en la Dirección Técnica de Malla Vial se realizan acciones encaminadas al cumplimiento de objetivos y metas institucionales; los funcionarios se orientan a través de las políticas misionales; se implementan procedimientos que denotan esfuerzos, no ha sido posible evitar ni reducir los riesgos que demanda la toma de decisiones.

Así mismo, los niveles de comunicación no fluyen oportunamente en todos los niveles de la dependencia, y de ésta con respecto a otras con las que tiene relación continua, específicamente con la Dirección Técnica Legal y la Dirección de Planeación.

No se conforman equipos de trabajo con otras dependencias de la entidad relacionadas con la gestión contractual en los aspectos técnicos, financieros y legales, lo que dificulta la toma oportuna y efectiva de decisiones.

Existen mecanismos y procedimientos para constatar el cumplimiento de las acciones, pero en la realidad no se utilizan en todos los casos, lo que dificulta el control y seguimiento contractual.

A pesar de existir manuales de procesos y procedimientos en temas de interventoría y contratación, considerados como herramientas básicas que facilitan la ejecución de las funciones encomendadas éstos no se utilizan de manera oportuna y efectiva.

El Manual de Interventoría es un documento fundamental para esta dependencia; sin embargo, muchos de los procedimientos allí indicados, no se cumplen, en especial las gestiones conjuntas en las que interviene el Coordinador del IDU, el Contratista de obra y el interventor del contrato.

Es reiterativo el hecho de no realizar las ayudas de memoria o actas de reunión de los funcionarios de esta Dirección con profesionales de otras dependencias y/o de otras entidades, lo que dificulta y obstruye el seguimiento de las decisiones tomadas y de los compromisos adquiridos.

El procedimiento de liquidación de los contratos se realiza de manera lenta, compleja y, en algunos casos, negligente. No existe un procedimiento que facilite su suscripción dentro del término inicial pactado en el contrato.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

El Coordinador del contrato tiene asignadas muchas tareas que a nuestro juicio le impiden verificar en el terreno las decisiones tomadas por el interventor y el contratista de obra.

La relación, comunicación y apoyo que debe darse entre esta Dirección Técnica con la Dirección Legal, es poco efectiva dada la lentitud e inoportunidad con que llegan los conceptos legales solicitados. Se da con cierta frecuencia el caso de que habiendo solicitado en su debida oportunidad a la Dirección Técnica legal un determinado concepto, la Dirección Técnica de Malla Vial, después de haber esperado el tiempo máximo, tome directamente su decisión, sin esperar el concepto legal. Lo anterior causa excesivos riesgos en la toma de decisiones y grandes traumatismos en los procesos precontractuales, contractuales y postcontractuales.

El procedimiento de seguimiento a las pólizas de calidad y estabilidad está en cabeza de la Subdirección Técnica de Administración de Activos y los resultados e informes de este procedimiento no son asumidos por la Dirección Técnica de Malla Vial. Ello se observa en el acta de liquidación del contrato 547 de 2001. La dependencia conocía sobre los informes de la Universidad Nacional donde se indicaban las fallas en la obra imputables al contratista, al momento de liquidación; sin embargo no se menciona.

Como resultado de la Auditoría Especial se encontraron un total de once (11) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) corresponden a presuntos hallazgos fiscales por un valor de \$5.139.414.051 y nueve (9) a disciplinarios.

Bogotá D.C., mayo de 2006,

MÓNICA CERTÁIN PALMA

Directora de Infraestructura y Transporte



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

**“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”**

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 INTERCONEXIÓN VIAL CALLE 63 CON AVENIDA CIRCUNVALAR.

El IDU efectuó licitación Pública IDU-LP-DTC-031-1999 con el siguiente objeto: *“El contratista se compromete para con el IDU por el sistema de precios unitarios fijos con fórmula de reajuste, a realizar las obras requeridas para la construcción de la conexión de la Calle 63 de la Avenida Carrera 7ª hasta la Avenida circunvalar, en Santa Fe de Bogotá D.C. de conformidad con la propuesta presentada el 7 de mayo de 1.999”* Mediante Resolución No. 0753 del 7 de julio de 1999 por el sistema de precios unitarios fijos con fórmula de reajuste, las obras fueron adjudicadas a la firma INGENIEROS CONSTRUCTORES GAYCO S.A., a través del Contrato 457/99.

El proyecto constructivo está ubicado en la intersección de la Avenida Circunvalar con la Calle 63 de la ciudad de Bogotá. El valor de las obras, se estableció inicialmente en \$9.963.507.320. De otra parte, el plazo contemplado dentro la Licitación 031 de 1999 para la ejecución de la obra fue de nueve (9) meses.

Las obras se iniciaron el 29 de julio 29 de 1999 y terminaron en noviembre 15 de 2002. Los siguientes son los valores del contrato:

Valor Inicial	\$ 9.963.507.320
Valor Mayores cantidades de obra	\$ 1.862.956.610
Valor adiciones (3 y 5)	\$ 6.025.448.000
Valores reajustes (causados)	\$ 3.808.854.121
Valor final del contrato	\$ 21.660.766.051

CUADRO NO. 1
DOCUMENTOS DE LA LIQUIDACIÓN.

Dependencia	Documentos	Fecha de Paz y Salvo	Observaciones
Oficina Asesora de Gestión Ambiental	Acta de recibo ambiental de la obra	27/9/02	Ninguna
	Informe final de interventoría ambiental	22/11/02	Rad: IDU 90419 y 90420 del 21/11/02
Subdirección Técnica de Sistemas	Planos récord en CD estandarizados mediante software IDU-SCADGIS	STAA-1600-1841	Ninguna
Subdirección Técnica de Administración de Pavimentos	Cartilla de Conservación	STAA-1600-1839	Ninguna
	Certificado de recibo a satisfacción formato STDO-00247		Ninguna
	Informe final de interventoría		Ninguna



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

CUADRO NO. 2
ADICIONES Y PRÓRROGAS.

No	Tiempo de Prórroga	Valor Inicial	Valor Adicional	Valor Acumulado	Fecha
1	7 meses	\$ 9.963.507.320	\$ -	\$ 9.963.507.320	28-Abr-00
2	4 meses	\$ 9.963.507.320	\$ -	\$ 9.963.507.320	27-Nov-00
3	7 meses	\$ 9.963.507.320	\$ 4.284.286.246	\$ 14.247.793.566	26-Mar-01
4	1 mes	\$ 14.247.793.566	\$ -	\$ 14.247.793.566	26-Oct-01
5	4 meses	\$ 14.247.793.566	\$ 1.741.161.754	\$ 15.988.955.320	21-Nov-01
6	1,5 meses	\$ 15.988.955.320		\$ 15.988.955.320	22-Mar-02
		Ajustes:			
		Por cantidad de Obra	\$ 1.862.955.610	\$ 17.851.910.930	
		Reajustes Causados	\$ 3.808.854.121	\$ 21.660.765.051	
		Valor Total del contrato		\$ 21.660.765.051	

La Interventoría de la obra se contrató con la firma INTERDISEÑOS LTDA, mediante el Contrato No. 453 de 1999 por un valor de \$845.449.180 y un plazo inicial de diez (10) meses.

Así mismo, los diseños para la construcción de la obra se adjudicaron a la firma GÓMEZ CAJIAO y CÍA LTDA, a través del Contrato No. 107/96 por valor de \$234.009.691, con un plazo final de nueve (9) meses y 14 días. La interventoría al Contrato 107/96 la realizó la firma TECNOCONSULTA Ltda., a través del Contrato 222 de 1996 por un valor de \$40.865.500 y un plazo de siete (7) meses.

2.1.1 Inconsistencias detectadas.

CUADRO NO. 3
INCONSISTENCIAS DETECTADAS EN EL CONTRATO 457 DE 1999

Documento	Fecha	Valor	Inconsistencia	Observación
Acta de Liquidación	29-11-02	N. A.	La fecha del Acta de liquidación es anterior a los CDP Nos 5134 y 5133 de fecha 19-12-02, sin embargo están incluidos en esta Acta.	
Acta de Liquidación	29-11-02	N. A.	El plazo inicial de ejecución del contrato se fijó en 9 meses. La obra se terminó en 33.5 meses.	El plazo adicional equivale al 272,22% del plazo inicial.
Acta de Liquidación	29-11-02	N. A.	La fecha de entrega de la obra aparece del 14 de mayo de 2002 según Acta 23 del 14-05-02, mientras que en el Acta 28 de recibo final se registra 15-11-02. Lo que dejaría el plazo de la obra en 39 meses y el incremento del tiempo se	Al parecer debido al desprendimiento de las del talud del Cacho (folio 258), hizo que se ejecutaran mayores cantidades de obra desde el 13 de junio hasta el 28 de noviembre. Las obras de estabilización del Talud el Cacho fueron realizadas después de vencido el plazo



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”				
Documento	Fecha	Valor	Inconsistencia	Observación
			aumentaría al 333.33%.	
Acta de Liquidación	29-11-02	N. A.	La póliza de estabilidad está a partir del 14 de mayo de 2002 y por un valor de \$4.332.153.210, que corresponde al 20% del valor total del contrato de acuerdo con su cláusula décima primera. Existen 6 meses sin cubrimiento.	Página 4 del Acta de Liquidación. ¿Se cuestiona entonces cual es la fecha de recibo de la obra? Si la Entidad considera que la estabilización del talud del Cacho, a través de mayores cantidades de obra es legal, entonces la póliza de estabilidad debe empezar el 15-11-02 y terminar el 15-11-2007
Contrato 457/99 Acta de Liquidación	29-11-02	N. A.	Al incrementar el plazo se traduce en un mayor valor pagado por ajustes, por tal razón se sugiere realizar una Auditoria a este contrato, con el propósito de determinar posibles hallazgos de tipo Fiscal.	Folio 10 Carpeta No. 1 y página 2 del Acta de liquidación.
Resolución 823 Del DAMA	13-06-01	\$780.300	Se multa al IDU por ser responsable del incumplimiento el artículo 2 en su parágrafo 1 del decreto Distrital 357 de 1997.	Carpeta 2 Contrato 457-99
Resolución 030 Del DAMA	18-01-02	\$780.300	Se reconfirma la Multa impuesta en la Resolución 823 del 13-06-01	Carpeta 2 Contrato 457-99
Memorando STEO-3300-0133	22-01-02	\$780.300	Solicitan repetir contra el Contratista, la multa impuesta al IDU.	
Resolución 1118 Del DAMA	12-06-00	\$39.150.000	Se multa al IDU por ser responsable del incumplimiento el artículo 2 y 3 del Decreto Distrital 357 de 1997 etc.	Carpeta 2 Contrato 457-99
Resolución 042 Del DAMA	22-01-02	\$39.150.000	Se reconfirma la Multa impuesta en la Resolución 1118 del 12-06-00	Carpeta 2 Contrato 457-99

Elaboró: Equipo Auditoría Especial ante el IDU

2.1.2 Contratos para el Proyecto de la Calle 63 con Avenida Circunvalar.

CUADRO NO. 4
CONTRATOS DEL PROYECTO DE LA CALLE 63 CON AVENIDA CIRCUNVALAR.

No. Contrato	Valor Final	Plazo Final	Objeto	Contratista	Fecha de iniciación	Fecha de finalización
049-1996	\$ 10.916.718**	8 meses	Levantamiento topográfico y elaboración de los registros de afectación y tiras topográficas de los siguientes corredores viales: Conexión calle 63 Cra. 7 – Avenida Circunvalar	Construcciones DK LTDA.	10-05-96	10-02-97
107- 96**	\$ 421.217.444	9 meses y 14 días	Estudios y Diseños definitivos de: 1)	Gómez Cajiao y Asociados CIA	9-09-96	23-06-97



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

**“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”**

No. Contrato	Valor Final	Plazo Final	Objeto	Contratista	Fecha de iniciación	Fecha de finalización
			Ampliación...2) Conexión de la calle 63 en el sector de la carrera 7ª – carrera 5 y su conexión con la Avenida Circunvalar. 3) conexión de la calle 45 con.....	Ltda.		
222-96**	\$ 73.557.900.6	7 meses	Interventoría técnica operativa, administrativa y financiera a los Estudios y Diseños definitivos de: 1) Ampliación2) Conexión de la calle 63 en el sector de la carrera 7ª – carrera 5 y su conexión con la Avenida Circunvalar. 3) conexión de la calle 45 con	TECNOCONSULTA LTDA	20-01-97	20-08-97
453-1999	\$ 1.340.808.136	15 meses	Interventoría Técnica y Administrativa a precio global fijo, al contrato de Construcción de la Conexión Calle 63 de la Avenida Carrera 7 hasta la Circunvalar, en Santa Fe de Bogotá D. C.	Interventoría y Diseños Ltda. INTERDISEÑOS.	29-07-99	29-10-00
457-1999	\$21.660.765.051	39 meses	Construcción de la Conexión Calle 63 de la Avenida Carrera 7 hasta la Circunvalar, en Santa Fe de Bogotá D. C.	Ingenieros Constructores GAYCO S. A.	29-07-99	15-11-02
655-1999*	\$ 22.000.000		Investigación geológica y modificación estructural de muros en los ramales 1, 2, 3, y 9 en la conexión de la calle 63 por Avenida Circunvalar en Santa Fe de Bogotá D. C.	Gómez Cajiao y Asociados S. A.	29-11-99	06-12-99
038-2000	\$ 50.000.000	8 meses	Prestar asesoría Geotécnica y Estructural Durante el proceso de Construcción de la Intersección de la Avenida Circunvalar por calle 63, en Santa Fe de Bogotá D. C.	AREAS LTDA.	25-02-00	25-08-00
350-2000**	\$ 10.548.204	8 meses	Asesoría geotécnica a proyectos viales, en Santafé de Bogotá D. C.	Compañía de Estudios e Interventorías CEI	27-06-00	15-12-03
721-2000	\$ 206.700.000	6 meses	Continuación Interventoría Técnica y Administrativa a precio global fijo, al contrato de Construcción de la Conexión Calle 63 de la Avenida Carrera 7 hasta la Circunvalar, en Santa Fe de Bogotá D. C.	Technology and Management Limited –TNM LTDA-	30-11-00	29-03-01
722-2000	\$ 129.892.500	1	Realizar los estudios y	Interventoría y	12-12-00	11-01-01



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

No. Contrato	Valor Final	Plazo Final	Objeto	Contratista	Fecha de iniciación	Fecha de finalización
		mes	diseños por el sistema de precio global fijo para la protección del cauce de la quebrada Las Delicias en el área de influencia del proyecto de Conexión Calle 63 con Avenida Circunvalar.	Diseños Ltda. INTERDISEÑOS		
807-2000	\$ 136.299.281	Hasta dictar fallo definitivo o segunda Instancia.	Prestar Asesoría para... Contratos 107/96 y 655/99 Analizar los antecedentes que determinaron la celebración del contrato y que se proyectaron en el concurso público de Meritos y el pliego de condiciones.	Vargas Abogados y Compañía LTDA	18-12-00	N. A.
223-2001	\$ 642.255.781	12 meses	Continuación de la Interventoría Técnica Administrativa Financiera y Ambiental a precio Global Fijo para la construcción de la conexión calle 63 tramo Avenida Carrera 7 a la Avenida Circunvalar.	Technology and Management Limited -TNM LTDA-	30-04-01	29-04-02
389-2001	\$ 21.900.000	0.5 meses	Actualización y ajuste al diseño paisajístico de la intersección de la quebrada Las Delicias con Av. Circunvalar.	Rodrigo Echeverri	29-Oct-01	13-Nov-01
Convenio 016-02	\$ 19.640.000	2 meses	La Universidad del Cauca se compromete para con el IDU a prestar sus servicios profesionales, para el estudio de seguridad vial para el Intercambiador de la calle 63 con Av. Circunvalar.	Universidad del Cauca	10-05-02	10-07-02
108-02	\$ 68.600.000	6 meses	Interventoría Técnica, Administrativa, financiera y Ambiental para las obras de implementación del componente paisajístico de la intersección de la Quebrada las Delicias.	Consortio Interorienté	13-09-02	28-07-03
228-02	\$ 274.842.750	4,8 meses	Continuar de la Interventoría Técnica Administrativa Financiera y Ambiental a precio Global Fijo para la conexión calle 63 tramo Avenida Carrera 7 a la Avenida Circunvalar.	Technology and Management Limited -TNM LTDA-	30-04-02	13-06-02



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

No. Contrato	Valor Final	Plazo Final	Objeto	Contratista	Fecha de iniciación	Fecha de finalización
259-02	\$ 619.927.300	5 meses	El Contratista se obliga para con el IDU por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste a ejecutar las obras requeridas para la implementación del componente paisajístico de la intersección de la Quebrada las Delicias con Avenida Circunvalar entre Carrera 2 y el Ramal 9	Consorcio SIM-2ª	13-09-02	28-06-03
DTA-OP-266-02	\$ 35.022.906	2 meses	Realizar a precios unitarios por monto agotable la reparación de las viviendas en la intersección de la calle 63 por Avenida Circunvalar.	Luís Amed Arenas Bernal	13-12-02	13-02-03
DTA-OP-267-02	\$ 8.561.006	3 meses	Ejercer a precios global fijo la Interventoría Técnica Administrativa, Financiera y Ambiental para la reparación de las viviendas en la intersección de la calle 63 por Avenida Circunvalar (Barrio Bosque Calderón Tejada).	Sammy Libos Sayed	13-12-02	13-03-03
305-02	\$ 44.507.090	6 meses	Realizar la instrumentación geotécnica para la conexión calle 63 con Av. Circunvalar de conformidad con las obligaciones señaladas por la Dirección Técnica de Construcciones en el memorando STEO-3300-1249M del 25 de junio de 2002 y la propuesta presentada el 21 de junio de 2002.	E Y R ESPINOSA Y RESTREPO Y COMPAÑÍA LTDA	17-07-02	13-02-03
318-2002	\$ 29.900.000	2 meses	Rendir concepto sobre la estabilización de algunos taludes (Formación el Cacho) de la calle 63 con Avenida Circunvalar	Sociedad Colombiana de Ingenieros –SCI-	24-07-02	24-09-02
TOTAL	\$25.819.062.068					

^a = No tuvo interventoría y se tomó un 60% del valor del contrato, por cuanto 40% se utilizó para el reforzamiento estruct.

** = Son tres frentes de trabajo, pero el proyecto de mayor peso es el de la calle 63 (60%)

*** = Son varios frentes de trabajo, se tomo el valor según el IDU para ese contrato

Elaboró: Equipo de Auditoría



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

**“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”**

2.1.3 Proceso de adquisición de predios.

A continuación se presenta el cuadro que resume el proceso de adquisición de predios del proyecto:

CUADRO NO. 5
RESUMEN ADQUISICIÓN DE PREDIOS.

No. predios	Área	Valor	Observaciones
54	76.523,61	\$5.911.224.295	Existen tres predios en los cuales el valor inicial se incrementa. Se realizará una Auditoría al contrato para evaluar las razones que incidieron en este aumento.

Elaboró: Equipo de Auditoría

El área realmente adquirida para la iniciación de la obra, antes del 29 de julio de 1999 a través del contrato 457/99, era de 4.722,79 m² correspondiente al predio identificado con el registro topográfico No. 10748, recibido por el IDU mediante acta de entrega de fecha mayo 08 de 1998. Comparada el área adquirida con respecto al área total inicial de la obra, se deduce una equivalencia del 16% del área inicial total de la obra que era de 29.630,85 m². STEO-

Para el estudio se considera disponible un predio cuando se ha recibido materialmente, mediante acta de recibo firmada por los involucrados.

El Decreto 1421 de 1993 en su artículo 179, Adquisición de predios, establece:

“La adquisición de los predios que requiera la ejecución de las obras del Plan Vial 1993-1995 se hará de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia. Las obras del plan vial sólo se podrán contratar cuando se disponga de por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del área que será ocupada por la obra objeto de cada contrato.”

Igualmente, el Acuerdo 25 de 1995 en su Artículo Noveno. Adquisición de Predios: *“Para efectos de la adquisición de predios necesarios para la ejecución de las obras de que trata el presente Acuerdo, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital le será aplicable lo dispuesto en el Artículo 15 del Decreto 855 de 1993 y el Artículo 27 del Decreto 2150 de 1995.”*

El porcentaje de predios adquiridos antes de empezar la construcción de la obra fue inferior al 50% del área total de los predios involucrados en el proyecto. Así mismo, se debe señalar que la entidad mediante comunicación STEO—3300-2343 de septiembre 5 de 2002, informó ante la JAL de Chapinero que para la fecha de iniciación de la obra, se tenía disponible 25.669.16 M² equivalente a un 86.63%, con respecto al total inicial (29.630.85 M²). El área realmente disponible para esa fecha, fue de 7.722.79 correspondiente al RT 10748 de septiembre de 1997, que equivale a un 15,94% del área requerida por las normas.



CONTRALORÍA

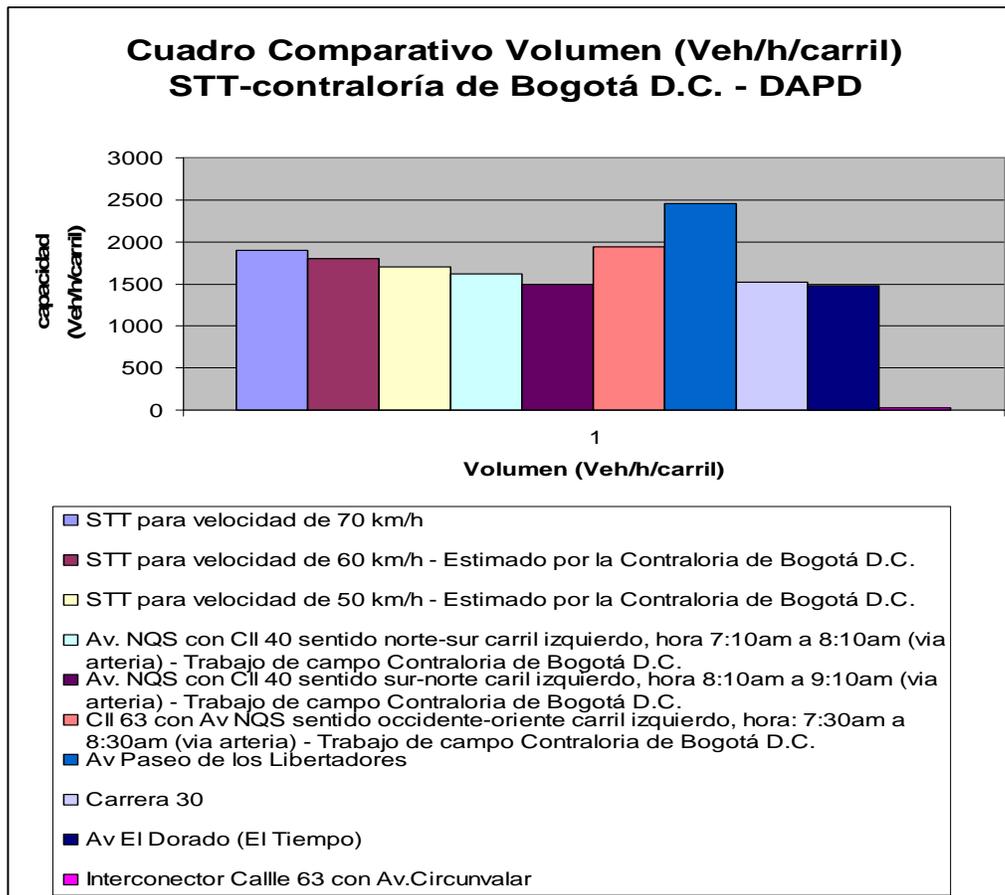
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

2.1.4 Operativos relacionados con el Interconector vial de la Avenida Calle 63 por Avenida Circunvalar

De acuerdo con la visita de inspección al Conector vial de la Calle 63 por Avenida Circunvalar, con el propósito de comprobar el estado y la utilización vehicular de los conectores viales, Calle 63 – Avenida Circunvalar al norte, calle 63 – retorno al occidente, Avenida Circunvalar – Calle 63 al occidente, durante los días 12 y 13 de Diciembre de 2005, en el horario comprendido entre la 11:00 del día 12 y las 17:00 se obtuvo como resultado un volumen promedio de 27 vehículos/hora carril, lo que indica una utilización casi nula de la Conexión vial. Con base en la información suministrada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Secretaría de Tránsito y al conteo realizado por la Contraloría de Bogotá, se realizó una comparación entre el volumen de vehículos que transitan durante una hora por el carril de una vía con el resultado que se muestra en el gráfico 1:

GRÁFICO NO. 1



Fuente: STT Oficio – ST- 07-04-6851-06



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

Se considera como capacidad de una vía el máximo número de peatones o vehículos que se puedan esperar pasen por un punto o tramo uniforme de un carril o calzada durante un período de tiempo dado, en condiciones imperantes de vía, tránsito y control.¹ La capacidad para condiciones reales se obtiene generalmente multiplicando la capacidad para condiciones ideales por factores de corrección menores de la unidad que reducen el valor de la capacidad.

Analizado el concepto anterior, podemos deducir que las vías de la ciudad deben tener una capacidad similar, independientemente del lugar en donde estén construidas, siempre y cuando las condiciones geométricas y de mantenimiento sean equivalentes.

2.1.5 Encuestas realizadas en el barrio Bosque Calderón

El día 15 de diciembre de 2005, con el propósito de conocer la opinión de los habitantes del barrio Bosque Calderón con respecto a la utilidad del interconector vial construido, se realizó una encuesta con los siguientes resultados:

- La comunidad del Bosque Calderón está conformada por aproximadamente trescientas cincuenta (350) familias, cada familia está integrada en promedio por 4 a 5 personas.
- El barrio está dividido por cinco (5) grandes lotes. Los propietarios de los predios ubicados en los lotes tres (3) y cinco (5), poseen escritura de propiedad, mientras que los de los predios ubicados en el lote 4, son solo poseedores, puesto que no poseen escrituras.
- De las treinta y un (31) personas encuestadas, un total de nueve (9) son propietarios y los veintidós (22) restantes son poseedores

CUADRO NO. 6
RESULTADOS ENCUESTA A HABITANTES BARRIO BOSQUE CALDERÓN.

	PREGUNTAS	SI	NO
1	¿Les representó algún beneficio la Construcción del interconector vial?	17	14
2	¿Mejoró el desplazamiento de los habitantes del barrio, con la construcción del interconector?	21	10
3	¿La vía anterior cumplía con sus necesidades básicas?	18	14
4	¿El barrio actualmente está legalizado?	1	30
5	¿Cree usted que las construcciones en los cerros afectan el equilibrio ambiental?	23	6
6	¿Existen nuevas construcciones en el sector o alrededores?	12	19
7	¿Antes de la construcción, la quebrada Las Delicias era mejor?	17	12
8	¿Después de la construcción, mejoró la quebrada?	15	14

¹ Fuente: STT Oficio – ST- 07-04-6851-06



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

Con respecto a la pregunta uno (1), un total de diez y siete (17) encuestados están de acuerdo en que el interconector vial representó un beneficio para el sector, ya que mejoró considerablemente el acceso al barrio por la presencia de la ruta de transporte público colectivo, pero al mismo tiempo generó inseguridad por cuanto se han presentado atracos y violaciones.

Los encuestados que respondieron negativamente consideran que la vía anterior cumplía con sus expectativas, pues aunque era una vía destapada les permitía el fácil desplazamiento; además opinan en general que más que cualquier beneficio la construcción del interconector vial generó gran incertidumbre, ya que existe el rumor de proyecto de desalojo para dar paso a construcciones de conjuntos residenciales en el sector.

La mayoría estuvo de acuerdo en que las construcciones de los cerros afectan la parte ambiental, ya que para realizar la construcción del interconector, tuvieron que talarse aproximadamente ochenta (80) árboles, tanto en el bosque como en la ronda del río, dañando el entorno ambiental considerablemente.

En cuanto a la quebrada Las Delicias, algunas personas coinciden en que ésta mejoró en sus condiciones de caudal y seguridad, debido a su canalización en un corto tramo; más otros encuestados opinan en que la quebrada presentaba mejor aspecto y calidad de agua antes de ser intervenida, pues ahora se presenta con frecuencia el arrastre de desechos.

2.1.6 Estado actual de la obra.

En la visita a la obra realizada por los funcionarios comisionados para rendir informe sobre la conveniencia de la ejecución de la intersección de la calle 63 con Avenida Circunvalar, se pudo detectar:

El interconector vial es utilizado por una empresa de transporte, la cual emplea una ruta circular en el sector, subiendo por la calle 62 y retornando por la calle 65 con carrera 2, realizando posteriormente un desvío para poderse conectar con la Avenida carrera 7.

Parte de la ruta de los buses tanto de la Universidad Manuela Beltrán como de los colegios del sector utilizan esta ruta para tomar la Circunvalar hacia el norte.

El volumen de vehículos que transitan por el sector es casi nulo comparado con las características del complejo vial.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

Las barandas metálicas de protección se encuentran parcialmente oxidadas. Algunos de los muros en gaviones colocados como protección a la bancada de la vía, cedieron causando deslizamientos que amenazan la estabilidad de la vía. Al respecto, obreros de la Secretaría de Obras Públicas, retiraron las piedras de los gaviones del cauce de la quebrada las Delicias según lo informado por la comunidad del barrio.

Se observa erosión de los taludes, tanto de la quebrada como del terreno adyacente a los muros de contención en tierra armada, como de concreto.

El aspecto más crítico que se observó en la visita, fue el de la descarga de las aguas negras del barrio Bosque Calderón a la Quebrada las Delicias. Se construyó un colector que aparentemente intercepta aguas servidas, para posteriormente conducir las al sistema de alcantarillado de aguas negras de la ciudad, sin embargo, aguas abajo, nuevamente se descarga en la quebrada citada.

La canalización de la quebrada Las Delicias se circunscribió, solamente al sector de las fundaciones de los puentes, como medida de protección a los taludes en donde se encuentran localizados los pilares.

2.1.7 Estudios de oportunidad y conveniencia

El costo de oportunidad de un bien es el monto de otros bienes y servicios que pudieron haberse obtenido en su lugar. Así, para un productor los recursos utilizados en producir un bien pudieron haber sido usados para producir otros bienes o servicios en su lugar, y para un consumidor, el dinero gastado en algún bien pudo haber sido empleado para comprar otros bienes.²

Pardójicamente este proyecto a valor presente representaría una suma superior a \$50.000 millones y no genera mayor utilidad para el sector, cuando la malla vial de la ciudad requiere de más de \$7 billones para su recuperación.

La Contraloría cuestiona la construcción de esta obra que viola los principios de planeación y economía señalados en la Ley 80 de 1993, que en su artículo 25, numeral 7, se estipula: *“La conveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.”*

² Tomado de www.ecopetrol.gov.co.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

En otro sentido El Equipo de Auditoría solicitó los estudios de prefactibilidad y factibilidad del Conector de la Calle 63 con Avenida Circunvalar en febrero 3 de 2006, al IDU cuya respuesta observable en los oficios IDU-010009-STCC-6500 y IDU-012189 STED-3200 de febrero 16 y febrero 27 de 2006 dice: “... este contrato no contó con un estudio de factibilidad que arrojara como resultado las necesidades desde los puntos de vista por ustedes mencionados. Sin embargo el IDU solicitó mediante oficio IDU-012138 a la Alcaldía Local de Chapinero, el documento” Tercera Fase del Plan de Ordenamiento Físico de la Zona Oriental de Chapinero entre el Río Arzobispo y la Quebrada la Vieja, al oriente de la avenida Circunvalar”, documento que soporta la necesidad de la comunidad para la implementación de este proyecto en la zona...”

2.1.8 Beneficios: social, ambiental y económico

Como respuesta al requerimiento del Equipo de Auditoría, la entidad mediante comunicación No. IDU-148524 de diciembre 15 de 2005, informa en el párrafo primero: “Una vez revisada la información concerniente a la Licitación Pública IDU-LP-DTC-031-1999, informamos que no se encontró evidencia de estudios de factibilidad para la Licitación en mención, lo cual se requiere de acuerdo con lo contemplado en la ley 80 en su artículo 30 numeral 1.”

El Decreto 295 de 1995 estableció el Plan de Desarrollo de Bogotá comprendido entre los años 1995 y 1998. En el TÍTULO II del citado Decreto, se fijan seis prioridades, con sus correspondientes estrategias y metas. La segunda prioridad del Plan de Desarrollo es el Medio Ambiente, observable en el Capítulo II.

En la parte final del artículo 9 del decreto aludido, expresa: “El saneamiento del río Bogotá y de sus afluentes es un proyecto prioritario, dada la dimensión de su deterioro. Otros ecosistemas prioritarios para la Administración Distrital son los cerros de la ciudad, humedales, las reservas de agua, las zonas verdes urbanas y las áreas rurales del Distrito Capital.” De igual forma, en el literal b del artículo 10 del Título II, donde se fijan las metas en temas de medio ambiente se establece: “Disminuir la vulnerabilidad de los ciudadanos a los riesgos naturales, mediante la protección de los cerros los cuerpos de agua y las zonas rurales del Distrito.”

La implementación del proyecto Interconector vial de la Calle 63 va en contravía del Título II del Plan de Desarrollo aprobado mediante el Decreto 295 de 1995, por cuanto el literal b del artículo 10 del Título II, estableció: “Disminuir la vulnerabilidad de los ciudadanos a los riesgos naturales, mediante la protección de los cerros, mientras que el diseño de este proyecto estimula el desarrollo de los mismos, trayendo como consecuencia el deterioro de los recursos hídricos, bióticos y fúnicos.”

Es importante resaltar las multas impuestas al IDU por la disposición incorrecta de los residuos provenientes de la obra, como se muestra a continuación:



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

- Resolución 823 del DAMA 13-06-01 por valor de \$780.300. Se multa al IDU por ser responsable del incumplimiento el artículo 2 en su párrafo 1 del decreto Distrital 357 de 1997 Carpeta 2 Contrato 457-99.
- Resolución 030 del DAMA 18-01-02 por valor de \$780.300, se reconfirma la Multa impuesta en la Resolución 823 del 13-06-01 Carpeta 2 Contrato 457-99.
- Resolución 1118 del DAMA fecha 12-06-00 por valor de \$39.150.000, se multa al IDU por ser responsable del incumplimiento el artículo 2 y 3 del decreto Distrital 357 de 1997 etc. Carpeta 2 Contrato 457-99.
- Resolución 042 del DAMA fecha 22-01-02 por valor de \$39.150.000, se reconfirma la Multa impuesta en la Resolución 1118 del 12-06-00 Carpeta 2 Contrato 457-99.

Según el informe técnico del DAMA No. 3403 del 23 de junio de 1999 (Expediente 028/97) para la ejecución del proyecto, se invade un 3.3% del área de la ronda hídrica de la quebrada y un 22.5%, por tal razón se solicita una compensación en obras tales como: desarrollo de obras de mantenimiento y saneamiento predial en un porcentaje mayor al invadido. Adicionalmente, se menciona en la página seis (6) de este documento, que la zona donde se va a ejecutar la obra se halla en área de inestabilidad geotécnica, según el plano suministrado por la E.A.A.B.

Se advierte que para la ejecución de la obra, el DAMA autorizó la tala de 429 árboles. En el numeral 5.5 del informe técnico 3403, contempla como medida de compensación por invasión de la Zona de Ronda y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, por parte del proyecto (en una extensión de 2.5 hectáreas), adquirir a nombre del Distrito la totalidad de los predios existentes en el área de la ronda hidráulica de la quebrada Las Delicias, en el tramo desde la Avenida Circunvalar hacia el oriente (cuenca alta de la quebrada), la cual se encuentra demarcada por la E.A.A.B. Adicionalmente, deberá adquirir a nombre del Distrito una extensión de terreno de una y media (1.5) hectáreas dentro de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, adicionales a las requeridas para el desarrollo del proyecto, dicha adquisición deberá hacerse en la zona al oriente de la Avenida Circunvalar (cuenca alta de la quebrada). Lo anterior debió hacerlo en un plazo no mayor a cuatro (4) meses.

En el Plan de Desarrollo 1995-1998 se presentan seis (6) megaproyectos de los cuales: “Protección de los Cerros” es una de las prioridades ambientales, del segundo megaproyecto. Teniendo en cuenta que la construcción de esta conectante afecta directamente a los cerros orientales, y que según estudios



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

realizados es una obra que de alguna forma no está cumpliendo con el objetivo, ya que el número de vehículos o más bien el flujo vehicular no es el que se esperaba, podemos concluir que la construcción de esta obra es totalmente contraria a los planteamientos del plan de desarrollo contemplado en el Decreto 295 de 1995.

Complementario a lo expuesto anteriormente, se tiene en cuenta lo tratado en el Acuerdo 6, Capítulo X: Zonas de preservación del sistema orográfico, en su Artículo 152º.- Zonas de preservación del sistema orográfico. *“Estas zonas están conformadas por las áreas de los Cerros Orientales, de Suba Norte y Sur, Cerro de la Conejera, Juan Rey y Las Guacamayas ubicadas por fuera del área Urbana principal.”*

Corresponden a sectores en los cuales es necesario proteger y conservar los elementos naturales de la orografía distrital existentes, con mérito singular para el paisaje, el ambiente y la estructura urbana del Distrito Especial de Bogotá. A la preservación de estos valores se supeditan las reglamentaciones urbanísticas, razón por la cual las normas para la protección del sistema orográfico se ubican en el primer nivel de zonificación, inmediatamente después de los valores inherentes a la institución del espacio público, tratados en los capítulos anteriores.

El artículo 8 del Acuerdo 6 de 1990 remite al Acuerdo 26 de 1996, que en su artículo 10, estipula: *“Sistema Hídrico. Este sistema se conforma por los cuerpos de agua, los canales y vallados existentes y proyectados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, sus rondas hidráulicas y zonas de manejo y preservación ambiental. Estas últimas deberán integrarse al sistema de zonas verdes y recreativas, tratadas como áreas arborizadas.”* En el punto 2 presenta: *“RONDA HIDRÁULICA Y ZONA DE MANEJO Y PRESERVACIÓN AMBIENTAL: La Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, será de 270 metros, y la de la ronda hidráulica de 30 metros las que formarán una franja de 300 metros a lo largo del Río Bogotá, medida desde la línea de borde del cauce natural permanente o del rectificado cuando él se produzca. La ronda hidráulica de los Ríos Fucha y Tunjuelito esta constituida por una franja hasta de 30 metros paralela a lado y lado de la línea de borde del cauce natural, acotada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Para estos ríos, las zonas de Manejo y Preservación Ambiental son de ancho variable de 15 a 30 metros, acotados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Para las chucuas, lagunas, pantanos y demás cuerpos de agua identificados en el Acuerdo 19 de 1994, las rondas hidráulicas y las zonas de Manejo y Preservación Ambiental son de 15 a 30 metros paralelas a la línea del borde del cuerpo de agua, acotadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.”*

De acuerdo a lo anterior, se observa el caso del Ramal 8, donde el diseño original presentaba para su construcción tierra armada, siendo necesario cambiar por un viaducto debido a su cercanía a la quebrada Las Delicias. Es de registrar que por concepto de este diseño se pactó con GAYCO un nuevo precio por valor de \$34.800.000.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

A causa de la construcción de esta obra se presentó, igualmente, acumulación de basuras en la quebrada Las Delicias, cuyo efecto fue el represamiento de agua en algunos puntos de ésta, que contamina de forma directa las aguas que descienden, lo que puede ocasionar enfermedades y virus.

Teniendo en cuenta lo anterior, se incumple con lo dispuesto por la Constitución Política de 1991, en:

“CAPÍTULO 3. DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE

ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

ARTÍCULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

Adicionalmente, se presentaron anomalías en el manejo de escombros, por lo cual el DAMA impuso multas al IDU, por ser responsable del incumplimiento del artículo 2, parágrafo 1 del Decreto Distrital 357 de 1997.

La fuente de financiación fue el Acuerdo 25 de 1995 Valorización por Beneficio Local, donde se incluyó en el Eje 3, la construcción de la Conexión Calle 63 de Carrera 7 a la Avenida Circunvalar, fijándole inicialmente un monto de \$7.790.941.168.

En este Acuerdo, en el parágrafo del artículo noveno, establece: *“El artículo 9º. Literal d) del acuerdo 7 de 1987, quedará así: contratación. El organismo competente de la Entidad contratante antes de proceder a la ejecución de una obra o conjunto de obras por el sistema de valorización deberá verificar que se hayan reunido los siguientes requisitos...d) Disponibilidad de por lo menos el 50% del área que será ocupada por la obra objeto de cada contrato.”*

El Acuerdo 09 de 1998, modifica el número de obras a financiar por valorización en el eje, quedando incluido dentro del plan de obras *“La conexión de la calle 63 de carrera 7ª a Av. Circunvalar....ARTÍCULO CUARTO- De la iniciación de las obras: Las obras de que trata el presente Acuerdo y a las cuales se hace referencia en los anexos 1 y 2, deberán iniciarse antes del primero (1) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), salvo que existan razones de fuerza mayor o caso fortuito, que impidan la iniciación de las obras en la fecha señalada”.*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

El Acuerdo 48 de 2001 modifica el artículo segundo del Acuerdo 9 de 1998 establece como costo total de las obras la suma de \$528.979.993.484. Por tratarse de una valorización parcial, se fijó en \$449.918.079.325 el monto distribuible de valorización local de que trata el artículo primero de este acuerdo.

El artículo tercero cita textualmente: *“...El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) deberá cumplir con las metas de los siguientes indicadores básicos que permiten evaluar sus resultados:*

- Ejecución física de las obras (tiempo de ejecución de las obras/tiempo programado). Meta: 90%.
- Tiempo de espera (minutos). De atención al contribuyente, para la expedición de estados de cuentas (minutos que en promedio los contribuyentes esperan la expedición de las cuentas). Meta: 25 minutos en promedio de paz y salvo, certificaciones, localización de predios, acuerdos de pago y facturas, a partir del año 2002.
- Eficiencia en el recaudo (Recaudo efectivos/total facturado X 100). Meta 90%, al vencimiento de los plazos del contrato.

La zona de influencia definida para las obras del Eje 3 contempla un total de 82.908 predios, que son los que directamente financiaron las obras aprobadas en dicho eje.

El Decreto 1421 de 2003, establece: *“ARTÍCULO 179. ADQUISICIÓN DE PREDIOS...las obras del plan vial sólo se podrán contratar cuando se disponga por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del área que será ocupada por la obra objeto de cada contrato...”*

La obra debió iniciarse antes del 1 de junio de 1999, salvo caso de fuerza mayor o caso fortuito. Sin embargo, las obras se iniciaron a pesar de que sólo se contaba con el 25.92% del área de los predios involucrados en el proceso, implicando una violación a la norma establecida en ese momento, la que acuerda un porcentaje del 50% de predios adquiridos para desarrollar la ejecución de las obras financiadas por el sistema de valorización.

Un proyecto debe reflejarse en un beneficio que mejore los niveles de desarrollo social, bienestar y condiciones de vida de los contribuyentes, máxime si la financiación se hace directamente por ellos como es el caso de la valorización local.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

En el proyecto objeto de este informe no se observa el mejoramiento de las condiciones de vida en los habitantes del sector. Individualmente, no hubo un considerable ahorro de tiempo en sus desplazamientos ya que, como ellos mismos lo manifestaron, la vía anterior suplía las necesidades básicas, ni siquiera los barrios de área de influencia disfrutaban de los atributos que tiene una obra de esta magnitud como lo son: fácil accesibilidad, rapidez y transporte seguro. Según lo evidenciado en la visita de campo los usuarios vehiculares no conocen bien el trazado de los ramales, hecho demostrado en la confusión que se tiene al ingresar a los mismos por cuanto se detienen para ver a donde conducen cada una de las vías.

En el Plan de Desarrollo *“Bogotá para Vivir todos del mismo lado”*, se define la movilidad inteligente como la racionalización del desplazamiento de las personas y mercancías y la reducción de los viajes originados en el intercambio de información.³

Para que este proyecto cumpla con las características anteriores, debe existir una disminución de tiempo de desplazamiento en las zonas de influencia del interconector, situación que en la realidad no existe debido a su mínima utilización.

Adicionalmente existe circulación en contravía (vehículos que vienen por el ramal 8, toman el ramal 5 e ingresan al ramal 2 A en contravía), precisamente por el bajo nivel vehicular que se presenta en esta interconexión.

Se podría pensar que la concepción del proyecto obedeció a la necesidad de conectar la Avenida José Celestino Mutis desde el extremo occidental hasta la Avenida Circunvalar, sin embargo los proyectistas debieron analizar los inconvenientes que se podrían presentar al realizar el obligatorio trazado preliminar, de la existencia de la iglesia de Lourdes, localizada en la Calle 63 con Carrera 13, monumento histórico de la ciudad que impediría la continuación de la vía.

Por otro lado, está el Club del Comercio, ubicado en la Calle 62 No 5-88, edificaciones éstas que se son un obstáculo para la continuidad la vía citada, sin mencionar las demás construcciones del sector.

No se tiene prueba de haber hecho partícipe de la obra a la comunidad del área de influencia para despertar sentido de pertenencia hacia ésta; al contrario se generó incertidumbre por la especulación del desalojo de sus predios por la supuesta construcción de conjuntos residenciales.

³ www.transitobogota.gov.co



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

De otro lado, persiste un desagradable olor en la zona, causado por contaminación de la quebrada, debido a la disposición de las aguas servidas del barrio Bosque Calderón Tejada.

En la actualidad el cauce de la quebrada Las Delicias presenta erosión, lo que amenaza con la estabilidad de la calzada de los Ramales 1 y 2.

La construcción de la obra incentiva el acceso a las áreas que forman los cerros orientales, contribuyendo a la migración humana hacia éstos terrenos, hecho que estimula la explotación de los recursos naturales, generando modelos de uso del terreno para construcción de edificaciones masivas que seguramente transformarán el bosque en placas de cemento.

El diseño, construcción y manejo de una infraestructura vial se debe tratar integralmente, en donde deben participar la ingeniería civil, la planificación urbana, la ingeniería ambiental y el beneficio social con el fin evaluar el impacto producido por la construcción de la obra durante y después de su ejecución.

Por la evaluación de lo tratado en el numeral VIII de este informe se puede deducir:

No hubo una adecuada planeación de la obra porque no se realizaron estudios de prefactibilidad, ni de factibilidad, así mismo como total ausencia de estudio de conveniencia y oportunidad.

No se cumplió con lo estipulado en el numeral 2 del Artículo tercero del Acuerdo 48 de 2001, referente *“Ejecución física de las obras (tiempo de ejecución de las obras/tiempo programado) Meta: 90%”*, debido a que la obra se programó para 9 meses y se terminó en 39 meses.

Los diseños realizados no se ajustaron apropiadamente a las necesidades de la obra, lo que se demuestra con la contratación de nuevos estudios y asesorías para la ejecución de la misma.

La obra fue ejecutada por el sistema de valorización Local, lo que significa que la financiación de la misma en gran parte fue realizada por los propietarios o poseedores de los predios, incluidos en la zona de influencia. Al respecto es conveniente citar que de acuerdo con lo fijado en el Acuerdo 7 de 1987 artículo 65, el contribuyente que no cancele el monto de la valorización, se le hará efectivo el cobro por Jurisdicción Coactiva. Se deduce que la comunidad de la zona de



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

influencia sufragó, en gran parte, la construcción del Interconector Vial de la calle 63, que finalmente no utiliza.

2.1.9 Actuación legal de la entidad.

La firma VARGAS ABOGADOS & CÍA LTDA., ha realizado diferentes actuaciones desde el año 2002, entre otras:

Demandante: IDU.

Demandado: Gómez Cajiao y Asociados S.A. y Tecnoconsulta Ltda.

Radicación No.: 2002-1085. Sección Tercera. Subsección B. Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Magistrado Ponente: Dra. Fabiola Orozco.

Junio 28 de 2005: Se fijan gastos periciales por la suma de \$23.475.000.00 a cargo de las partes procesales.

Agosto 23 de 2005: Se radica memorial informando de la cancelación del 50% de honorarios por parte del IDU.

Noviembre 29 de 2005: Se señala término de 5 meses para presentar el dictamen pericial. Término que comenzó en Octubre de 2005.

Las actuaciones en el año 2006, fueron las siguientes:

Febrero 6 de 2006: IDU No. 009567. Informe aclaratorio.

Fernando Navarro: Testimonio decretado en Septiembre 21 de 2004, para febrero 1º de 2006.

Gómez Cajiao desiste de testimonio de Julián Ruiz López.

Debido a los innumerables problemas presentados y teniendo en cuenta lo citado en el memorando SG-0900-344 del 13 de diciembre de 2000, en el cual el IDU expuso: *“que los diseños elaborados no cumplían las especificaciones técnicas necesarias y que por lo tanto, no podían utilizarse como diseños base para la construcción ya que tal como se había presentado, no eran viables y representaban mayores costos y mayores planes de desarrollo contractual, se generó la necesidad de volver a realizar los diseños de tal forma que se adecuaran a las características de la obra que se pretendía ejecutar”*. Ante la evidencia de los daños causados como consecuencia de unos diseños técnicamente precarios, lo cual generó un presunto detrimento al patrimonio Distrital, el IDU presentó una demanda ante el Tribunal de Cundinamarca el 23 de mayo de 2002, soportada en los siguientes aspectos:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Tercera).



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

En ejercicio de la acción contencioso administrativa de controversias contractuales realizar la demanda de responsabilidad contractual contra Gómez Cajiao y Asociados S.A. y TECNOCONSULTA S.A.

Pretensiones principales:

- Se declare que Gómez incumplió el contrato 107/96 al no haber elaborado los estudios donde se hubiera establecido las condiciones geotécnicas y de suelos, los diseños geométricos para la elaboración de muro, los procedimientos técnicos entre otras cosas.
- Resarcir los perjuicios materiales representados en todos los mayores costos en los que tuvo que incurrir la entidad estatal durante la ejecución del proyecto interconector calle 63 y relacionados con la permanencia en obra, reelaboración de nuevos estudios y diseños, contratación de asesores y costos administrativos causados por los estudios realizados de manera defectuosa.
- Se declare que la firma TECNOCONSULTA incumplió al haber aprobado los estudios y diseños de Gómez.
- Se condene a pagar a TECNOCONSULTA los perjuicios representados en todos los costos necesarios y adicionales generados por no haber conminado al consultor a presentar los estudios que permitieran el adecuado desarrollo de la obra.

CUADRO NO. 7
PERJUICIOS CALCULADOS POR EL IDU.

CONCEPTO	VALOR PERJUICIOS
A. Sobrecostos causados por la mayor permanencia en obra y representados en los mayores reajustes pagados por el IDU al constructor a la fecha de presentación de la demanda	\$1.163.947.412
B. Mayores costos originados por concepto de interventoría durante la mayor permanencia en obra.	\$481'210.674
C. Mayores costos administrativos en los que tuvo que incurrir el IDU durante la mayor permanencia en obra.	\$27'000.000
D. Mayores costos ocasionados por estudios y diseños complementarios no previstos durante la ejecución de la obra, debido a la precaria información de los estudios y diseños presentados por Gómez Cajiao.	\$228.704.062
• Valor contrato 722 de 2000	\$129.892.500
• Valor contrato 038 de 2000	\$48.891.562
• Valor Diseño Viaducto ramal 8	\$49.920.000
TOTAL PERJUICIOS CAUSADOS POR LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DEFECTUOSOS	\$1.900.862.148

Fuente: IDU



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

2.1.10 Hallazgo fiscal con incidencia disciplinaria

Para la conclusión del proyecto de interconexión vial de la calle 63 con avenida circunvalar, el IDU celebró los Contratos Nos. 107/96 con la firma Gómez Cajiao y Asociados S.A. y 222 del mismo año con la organización TECNOCONSULTA S.A. y 457/99 suscrito con la firma Ingenieros Constructores GAYCO S.A.

Con ocasión a la ejecución irregular de los mismos acuerdos, la entidad fue objeto de mengua en su patrimonio por diversos aspectos dentro de los que se encuentran los siguientes:

- a. Debió demandar ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por una suma igual a un mil novecientos millones ochocientos sesenta y dos mil ciento cuarenta y ocho pesos (\$1.900.862.148), suma a la que ascendió el perjuicio percibido y por ende el daño patrimonial por este concepto, lesión patrimonial que a la fecha no ha sido resarcida y que se enmarca dentro de los lineamientos precisos contemplados en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, contemplada como lesión al erario distrital.
- b. El Instituto debió celebrar el Contrato No. 318/02 para obtener concepto sobre la estabilización de algunos taludes (Formación el Cacho) de la Calle 63 con Avenida Circunvalar (Sociedad Colombiana de Ingenieros –SCI-), en ejecución del mismo proyecto y por un valor de veintinueve millones novecientos mil pesos (\$29.900.000), cuantía que constituye daño patrimonial al cancelar tal valor La entidad contrata asesoría geotécnica, para rendir concepto sobre las causas posibles del deslizamiento producido en el talud El Cacho, después de terminada la obra. Se considera como detrimento por cuanto la entidad sabía de los riesgos geológicos y geotécnicos, desde el mismo inicio de los diseños, tal como se demuestra en los pliegos del Concurso de Méritos IDU-CMED-G7-04-96, en los términos de referencia para la elaboración del estudio Ambiental página 8, numeral 6,1,1, las páginas 8 numeral 2.2 y la página 9 n sus numerales 2,4, 2,5, 2,6 y 2,7 del volumen 2 del pliego citado. De igual forma, se contempla en la invitación No. IDU-ID-DTC-382 de 1999 página 3 numeral 2, que originó el contrato 655/99 y en los contratos 038/00 y 350/00, para un total de cuatro contratos anteriores al de la SCI, todos con el mismo propósito amén de los Especialistas en geotecnia que se le exigían tanto al contratista como a los Interventores del contrato. Se deduce de lo anterior, a la SCI no se le informó de los contratos previos al celebrado con Áreas Ltda, en donde se promueve la ejecución del Ramal 7A para evitar tocar el talud El Cacho. De otra parte, se observa que a instancias del contratista se retomó la construcción del



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

Ramal 7 so pretexto de una mayor economía para el instituto y evitar una posible congestión del tráfico vehicular. Lo que se ha demostrado es que la obra resultó más costosa y por la no utilización del Ramal no se han presentado congestiones vehiculares. Por lo anterior, observando el orden cronológico de la obra, se advierte que desde antes de la iniciación de la conexión vial, se sabía de los problemas geológicos y geotécnicos del lugar seleccionado para ésta construcción y de manera especial los problemas del talud El Cacho. Por lo anterior, esta Auditoria concluye que si no se hubiera construido el Ramal 7, muy probablemente no se hubieran presentado los deslizamientos del Talud el Cacho evitando de esta forma los inconvenientes presentados.

- c. Mediante las Resoluciones Nos. 823 del 13 de junio de 2001 y 118 del 12 de junio de 20000, el DAMA multa al IDU por el mal manejo Ambiental efectuado por el contratista de la obra. La entidad cancela estos valores en el 2002 y solo hasta el año 2005 repite contra el contratista; pese a lo anterior, el Instituto subroga al contratista en el pago de esta multa asumiendo una obligación que no le corresponde y que a la fecha no ha sido reembolsada a la entidad auditada. La multa en cuestión ascendió a treinta y nueve millones novecientos treinta mil pesos (\$39.930.000).
- d. Igualmente el Instituto debió celebrar el Contrato No. 350/00 para obtener asesoría geotécnica para proyectos viales en Santafé de Bogotá D.C. dentro del cual se incluyó, la Conexión vial de la Calle 63 con Avenida Circunvalar, por un valor de diez millones quinientos cuarenta y ocho mil doscientos cuatro pesos (\$10.548.204).
- e. Por otro lado, en desarrollo del mismo proyecto, el IDU suscribió el contrato No. 457/99, contrato en el que se generaron mayores costos administrativos entre los meses de mayo y noviembre de 2002, por un valor de dieciséis millones doscientos mil pesos (\$16.200.000).
- f. De la misma manera y en desarrollo del mismo proyecto, se debió suscribir el Contrato No. 228/02, en el que se generaron mayores costos por Interventoría, entre meses mayo y noviembre de 2002 y pago de diseños por los estudios de la estabilización del cacho, por un valor que ascendió a ciento noventa millones trescientos sesenta y nueve mil ochocientos setenta y cinco pesos (\$190.369.875).
- g. La realización del proyecto en tratamiento y en particular la ejecución de los contratos mencionados al inicio del presente hallazgo, produjo el daño en nueve (9) viviendas del Barrio Bosque Calderón, por lo cual y a efectos de



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

realizar la reparación de las mismas, el IDU debió celebrar los contratos Nos. 266 y 267 de 2002, lo cual ascendió a cuarenta y tres millones quinientos ochenta y tres mil novecientos doce pesos (\$43.583.912), y no hizo efectivas la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual que era la Póliza del contrato 457/99.

- h. El IDU pagó la prima de la póliza única de cumplimiento que amparó al contratista en una cuantía de un millón trescientos veintisiete mil setecientos ochenta y un (pesos \$1.327.781), sin que se hubiera descontado tal valor en los pagos realizados al contratista.

El valor total de estos valores ascendió a dos mil doscientos treinta y dos millones setecientos veintiún mil novecientos veinte pesos (\$2.232.721.920).

Las anteriores irregularidades se enmarcan dentro del hallazgo referido a la ejecución del proyecto mencionado y de los contratos Nos. 107/96 con la firma Gómez Cajiao y Asociados S.A. y 222 del mismo año con la organización TECNOCONSULTA S.A. y 457/99 suscrito con la firma Ingenieros Constructores GAYCO S.A., constituyendo unidad de materia y por cuanto tienen la misma causa que lo constituyó el incumplimiento del contratista en la ejecución de lo pactado y la inercia de la administración en el ejercicio de las acciones emanadas del contrato a la vez a la falta de unos estudios de factibilidad y precontractuales adecuados que hubieran permitido reconocer todos los extremos de la ejecución del contrato. Además de haber recurrido a las facultades excepcionales del derecho privado que los mismos contratos contenían de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

Así las cosas, la administración al no ejercer las facultades y con ello provocar el daño patrimonial transgredió lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 en su artículo 4° - De los derechos y deberes de las entidades estatales, numerales 1, 2, 4, 5, el artículo 5 numerales 2 y 4, artículo 26 numerales 1, 2, 4 y 8. Es ajustable, igualmente, en la misma ley, el artículo 51, concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos; y el artículo 53, de la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores. Con respecto a la Ley 734 de 2002, no se cumplió con lo dispuesto en el artículo 34, numerales 1, 2, 13, 28, artículo 48 numeral 34. Además no se aplicó lo dispuesto en los artículos 1602 del Código Civil y 871 del Código de Comercio, a más del clausulado del contrato, particularmente en lo referido a las obligaciones del contratista y de las especificaciones técnicas y generales del pliego de condiciones y términos de referencia, así como de las ofertas, las cuales al tenor de los contratos formaban parte de los mismos.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

Cuadro No. 8

Multas y contratos posteriores a la demanda ante el Tribunal de Cundinamarca.

Documento	Contenido	Valor
Según demanda IDU	Cuadro anterior con los diferentes conceptos calculados y evaluados por el IDU, que sirvieron de soporte para la demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	\$1.900.862.148
Cto 318- 02	Rendir concepto sobre la estabilización de algunos taludes (Formación el Cacho) de la calle 63 con Avenida Circunvalar (Sociedad Colombiana de Ingenieros –SCI-) por fuera de la fecha de vencimiento del contrato 457/99	\$ 29.900.000
Resoluciones 823 del 13-06-01 y 118 del 12-06-00	El DAMA multa al IDU por el mal manejo Ambiental efectuado por el contratista de la obra; la entidad cancela estos valores e inicia la acción de repetición contra el contratista solo hasta	\$ 39.930.000
Cto 350/00	Asesorías geotécnica para proyectos viales en Santafé de Bogotá D.C. dentro del cual se incluyó, la Conexión vial de la Calle 63 con Avenida Circunvalar.	\$ 10.548.204
Cto 457/99	Mayores costos Administrativos entre los meses de Mayo y Noviembre de 2002	\$ 16.200.000
Cto 228/02	Mayores costos por Interventoría, entre meses Mayo y Noviembre de 2002 y pago de diseños por los estudios de la estabilización del Cacho.	\$ 167.586.930 \$ 22.782.945
Cto. 266 y Cto. 267 de 2002	Reparación de nueve (9) viviendas Barrio Bosque Calderón) lo cual debió ser cubierto por la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual del contrato 457/99	\$ 43.583.912
Pago de pólizas de cumplimiento	El IDU le paga al contratista parte del valor de la póliza de cumplimiento de disposiciones legales, valor éste que debió ser asumido por el contratista dentro del AIU del Contrato	\$ 1.327.781
TOTAL		\$ 2.232.721.920

Elaboró: Equipo de Auditoría

A continuación se describen las causas por las cuales se determinan los presuntos hallazgos de tipo Fiscal, de algunos de los contratos.

CUADRO NO.9

MAYORES COSTOS ADMINISTRATIVOS EN LA EJECUCIÓN DEL REFORZAMIENTO DEL TALUD EL CACHO.

SOPORTE	VALOR MES	Meses de junio a noviembre de 2002	Mayor valor costos Administrativos
El IDU con comunicación IDU-021324-STPJ-6400 del 10-04-06, Literal C, indica los costos Administrativos, en que incurrió para 10 meses (\$27.000,000). Los costos Administrativos corresponden a lo cancelado al coordinador del proyecto, etc.	\$2.700.000	6,00	16.200.000

Elaboró: Equipo de Auditoría

CUADRO NO.10



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

SOBRECOSTOS POR EL PAGO DE ARREGLO DE CASAS CUBIERTA POR POLIZAS DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL:

SOPORTE	VALOR PRESUNTO DETRIMENTO	Observaciones Adicionales
Orden de servicio DTA-266 de 2002 de Reparación de casas.	\$35.022.906	La misma entidad acepta en el numeral 1 de la orden de Servicio DTA-266 de 2002 que las casas se vieron afectadas por la construcción de la Avenida, lo que refuerza que la reparación de las mismas, se debió realizar a través del contrato 457/99 y/o haciendo efectiva la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual, la cual se suscribe para atender estos eventos, en el caso de que el contratista no responda por los siniestros ocasionados a terceros, como consecuencia de la ejecución de la obra
Orden de servicio DTA- 267 de 2002 de Interventoría a la reparación de las casas.	\$8.561.006	
En el oficio radicado IDU 058796 de mayo de 2002, el Director de Construcciones solicita a la interventoría reparar las casas afectadas, bajo el contrato 457/99. Ésta responde con el radicado IDU No. 45785 de 21-06-02 enviando actas de vecindades e informando que no hay suficientes elementos de juicio que permitan asegurar que las fallas causadas a las viviendas son imputables a la obra en referencia.		
VALOR TOTAL DETRIMENTO	\$43.583.912	

Elaboró: Equipo de Auditoría

CUADRO NO.11

SOBRECOSTO PAGO DE LA ESTABILIZACIÓN DEL TALUD DE EL CACHO.

SOPORTE - No. CONTRATO	VALOR PRESUNTO DETRIMENTO	Observaciones Adicionales
318-02	\$29.900.000	La entidad contrata asesoría geotécnica, para rendir concepto sobre las causas posibles del deslizamiento producido en el Talud del Cacho, después de terminada la obra. Se considera como detrimento por cuanto la Entidad sabía de los riesgos geológicos y geotécnicos, desde el mismo inicio de los diseños, tal como se demuestra en los pliegos del Concurso de Méritos IDU-CMED-G7-04-96, en los términos de referencia para la elaboración del estudio Ambiental página 8, numeral 6,1,1, las páginas 8 numeral 2,2 y la página 9 n sus numerales 2,4, 2,5, 2,6 y 2,7 del volumen 2 del pliego citado. De igual forma se contempla en la invitación No. IDU-ID-DTC-382 de 1999 página 3 numeral 2, que origino el contrato 655/99 y en los contratos 038/00 y 350/00, para un total de cuatro contratos anteriores al de la SCI, todos con el mismo propósito amén de los Especialistas en geotecnia que se le exigían tanto al contratista como a los Interventores del contrato. Se deduce que a la SCI, no se le informó de los contratos previos al celebrado con Áreas Ltda., en donde se promueve la ejecución del Ramal 7A para evitar tocar el Talud del Cacho. De otra parte, a instancias del contratista se retomó la construcción del Ramal 7 so pretexto de una mayor economía para el instituto y evitar una posible congestión del tráfico vehicular. Se ha demostrado es que la obra resultó más costosa y por la no utilización del Ramal no se han presentado congestiones vehiculares. Por lo anterior observando el orden cronológico de la obra, se advierte que desde antes de la iniciación de la conexión vial, se sabía de los problemas geológicos y



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

geotécnicos del lugar seleccionado para ésta construcción y de manera especial los problemas del Talud el Cacho. Se concluye que si no se hubiera construido el Ramal 7, no se hubieran presentado los deslizamientos del talud El Cacho, evitando de esta forma los inconvenientes presentados.

Elaboró: Equipo de Auditoría

CUADRO NO.12
MULTAS IMPUESTAS POR EL DAMA A TRAVÉS DE RESOLUCIONES NOS. 1118 Y 823 DEL 12-06-00 Y 13-06-01.

SOPORTE - No. CONTRATO	VALOR PRESUNTO DETRIMENTO	OBSERVACIONES
RESOLUCIONES: 1118 DEL 12-06-00, RATIFICADA POR LA RESOLUCIÓN 0042 DEL 22 DE ENERO DE 2002 RESOLUCIÓN 823 DEL 13-06-01 RATIFICADA POR RESOLUCIÓN 0030 DEL 18 DE ENERO DE 2002	\$39.150.000 \$780.300	Tal como se evidencia en las multas impuestas al IDU por el DAMA, las cuales fueron establecidas desde el año 2000, y ratificadas y pagadas por el IDU desde el año 2002, no entiende esta Auditoría del por qué solo hasta el año 2005 se inicia el cobro al causante de la multa (Gayco Ltda), no obstante que el mismo IDU a través de los oficios OAGA-0150-34 del 21-01-02, OAGA-0150-36 del 21-01-02, STEO-3300-0133 del 22-01-02, DTL-6000-070 del 12-02-02, DTL-6000-049 del 26-02-02, etc. solicitaba se realizara la acción de repetición sobre el contratista. Sin que a la fecha se haya cobrado estos recursos.

Elaboró: Equipo de Auditoría

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta la inversión de más de \$ 30.000 millones que a precios de hoy suman más de \$50.000 millones, se puede deducir que la relación Costo-Beneficio de la Obra construida es mínima y, por el contrario, se constituye en un monumento a la falta de planeación del IDU y de coordinación interinstitucional entre las Entidades del Distrito que definen políticas de movilidad.

2.1.11 Conclusiones.

1. No se cumplen los principios de planeación y de economía dispuestos en la Ley 80 de 1993, y el Acuerdo 295 de 1995, entre otras normas. Lo anterior por cuanto se construyó una obra que no le presta servicio a la ciudad.
2. Al no realizar los estudios de factibilidad y/o de conveniencia y oportunidad, estipulado en la Ley 80 de 1993 para la construcción de la conexión calle 63 con Av. Circunvalar, aunado esto a la precariedad de los diseños, a la falta de gestión para la adquisición oportuna de los predios y a la descoordinación interinstitucional, se ocasionaron sobrecostos en la construcción de este proyecto.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

3. El Costo Beneficio de la obra es casi nulo por cuanto:
 - Desde el punto de vista del costo de oportunidad, los recursos utilizados en esta obra, que no requería de una inmediata construcción, se hubiesen podido utilizar en el mantenimiento de la malla vial de la ciudad.
 - Las mediciones de tráfico promedio demostraron que se trata de un proyecto subutilizado. El volumen de vehículos que por ella transitan, pueden ser absorbidos por la calle 53 con Av. Circunvalar sin traumatismo alguno.
 - Mientras que el volúmen de un carril en las vías arterias de la Ciudad es del orden de 1500 vehículos/hora/carril, en los ramales de la intersección de la calle 63 con Avenida Circunvalar, es de tan sólo 27 vehículos/hora/carril en promedio.
4. Se detectó un probable sobrecosto en la reparación de casas, averiadas como consecuencia de la ejecución de la conexión de la calle 63 con Avenida Circunvalar. La reparación se efectuó mediante los contratos DTA-OP-266/02 y DTA-OP-267/02.
5. Se observa un presunto sobrecosto por el pago de diseños, interventorías, costos administrativos y asesorías, como consecuencia de los deficientes diseños iniciales elaborados por la firma GÓMEZ CAJIAO LTDA., por la deficiente gestión en la adquisición de los predios y por la falta de planeación del IDU.
6. Se continuó con la construcción más allá del plazo del contrato. El artículo 60 de la Ley 80 de 1993 establece: *“se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra”*. Así mismo, la póliza de estabilidad del contrato 457/99, solo cubrió hasta el 14 de mayo de 2007, habiéndose entregado la obra el 15 de noviembre de 2002, dejando de protegerse seis (6) meses de riesgo.
7. A pesar de haberse pactado la ejecución del contrato 457 de 1999 en un plazo de nueve (9) meses, éste se triplicó al prorrogarse en 24.5 meses adicionales, es decir, para un total de 33.5 meses. Esto, sumado al tiempo en que se realizaron las obras por fuera del plazo, alcanza los treinta y nueve (39) meses, lo que representa un aumento del 338.89%. La razón de estas prórrogas se soporta



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

principalmente, en la precariedad de los diseños iniciales, la irregular gestión para la adquisición de los predios y a las modificaciones efectuadas por el IDU.

8. La obra tuvo como valor inicial, la suma de \$ 9.963.507.320, pero terminó costando \$ 21.660.765.051, lo que indica un incremento del 117.40%.
9. El proyecto se construyó en contravía del Plan de Desarrollo de 1995 a 1998, pues no se preservan los cerros orientales.
10. La entidad beneficia al contratista del Contrato 457/99, por cuanto el IDU cancela las multas impuestas por el DAMA, sin realizar la acción de repetición sobre el contratista de manera diligente, tan pronto se confirmaron las respectivas sanciones. Dicho beneficio, se observa, igualmente, en la contratación de la reparación de casas, por parte del IDU, pese a estar vigentes las respectivas pólizas de Responsabilidad Civil Extracontractual, constituidas precisamente para amparar este tipo de riesgos.
11. Las causas invocadas por el IDU para entablar la demanda contra Gómez Cajiao y Asociados, se refieren exclusivamente a los problemas presentados con los deficientes diseños. A éstos hay que sumarles los originados por su falta de planeación y diligencia en la adquisición de los predios. Tal como se deduce de los informes de Interventoría de INTERDISEÑOS, que hasta agosto de 2002, tenían inconvenientes en la adquisición de algunos predios, que afectaron el plazo del proyecto.
12. Fueron pactados 187 ítems de obra no prevista que constituyen el 73.33% de los inicialmente previstos, evidenciándose clara improvisación en la ejecución del contrato y una equivocada estimación inicial de las obras a ejecutar, deduciéndose que por concepto de obra no prevista fueron facturados \$7.990 millones, correspondientes al 62.81% del valor inicial del contrato, tal como consta en el Acta de vencimiento de plazo páginas 9 y 11, violando lo contemplado en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.
13. De acuerdo con el concepto de la interventoría, los diseños elaborados por la firma Gómez Cajiao, no contemplaron las obras y medidas correctivas para asegurar la estabilidad de los cortes, considerando importante la realización de un estudio geotécnico de estabilidad de taludes, dejando constancia de su inconformidad frente a ellos, con las consecuencias en el plan de obra.
14. El Coordinador del IDU que actuó como interventor inicial y la firma Interventora TECNOCONSULTA, quien recibió y aprobó los estudios y diseños elaborados



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

por la firma Gómez Cajiao a través del contrato 107/96, deben asumir la responsabilidad por las omisiones que causaron perjuicios en desarrollo de la ejecución del proyecto Calle 63 por Avenida Circunvalar.

15. En la visita a la obra realizada por los funcionarios comisionados por la Contraloría de Bogotá, D.C. para determinar la conveniencia de la ejecución de la intersección de la calle 63 con Avenida Circunvalar, respecto al estado actual de la obra se detectó:
 - La vía es utilizada por una empresa de transporte mediante el empleo de una ruta circular, subiendo por la calle 62, retornando por la calle 65 con carrera 2 y realizando posteriormente un desvío para poderse conectar con la Avenida Carrera 7.
 - Parte de la ruta de los buses tanto de la Universidad Manuela Beltrán como de los colegios del sector, utilizan esta ruta para tomar la Circunvalar hacia el norte.
 - El volumen de vehículos que transitan por el sector es mínimo comparado con el elevado costo y las características del complejo vial.
 - Las barandas metálicas de protección se encuentran parcialmente oxidadas.
 - Algunos de los muros en gaviones colocados como protección a la bancada de la vía cedieron, causando erosión, tal como se muestra en el anexo 4 (fotos 2, 21 y 22), amenazando la estabilidad de la vía, siendo retiradas las piedras de los gaviones del cauce de la “Quebrada las Delicias” por parte de los obreros de la Secretaría de Obras Públicas.
 - Se presentan fisuras en la viga adyacente al estribo oriental del viaducto del Ramal 7.
16. El aspecto más crítico observado fue el de la descarga de las aguas negras a la quebrada Las Delicias, habiéndose construido un colector que aparentemente interceptaba las aguas servidas, para posteriormente conducir las al sistema de alcantarillados de aguas negras de la ciudad; sin embargo, aguas abajo nuevamente se descarga a la aludida quebrada.
17. La obra afectó un total de 54 predios que comprenden un área total de 76.523,61 m², avaluada en \$5.911,20 millones.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

18. El IDU comunicó que no se realizaron los estudios de conveniencia y oportunidad del proyecto, por lo cual se habían tomado como referencia el estudio realizado por la Junta de Mejoras y Ornatos de la Localidad de Chapinero; sin embargo, analizado el citado documento, se encontró (página 244) que la finalidad era realizar un corredor verde en la quebrada Las Delicias, que uniera desde la iglesia Lourdes hasta la parte alta de la citada quebrada.
19. El porcentaje de predios comprados antes de dar inicio a la construcción de la obra, fue inferior al 50% del área total de los predios involucrados en el proyecto, infringiendo lo determinado en el artículo 9° del Acuerdo 25 de 1995 y del Decreto 1421 de 1993 en su Artículo 179.
20. Se valoró la respuesta dada por la entidad observándose que los argumentos presentados no corresponden a la realidad. Es el caso del área de los predios adquiridos para la ejecución del proyecto, en el cual la entidad informa que disponían del área del RT 11452, cuando en realidad en el Acta de entrega del predio, se verifica que el IDU solo hasta el 14 de diciembre de 1999 lo recibe.

2.2 EVALUACIÓN CONTRATOS DE RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN TÉCNICA DE MALLA VIAL.

En la vigencia 2001, a un mismo representante legal, se le adjudicaron cuatro (4) contratos a saber: 537/01, 547/01, 450/01 y 04/02.

Revisada por parte del Equipo de Auditoría las bases de datos suministrada por la entidad, se observó que tres (3) contratos fueron cedidos: 450/01, 537/01 y 04/2002 (el 450/01 fue cedido dos veces), dos fueron multados, 450/01 y 04/02, y tres se les solicitó la aplicación de las pólizas de estabilidad, 537/01, 547/01 y 04/02 (probablemente el 450/01 todavía no se ha solicitado la aplicación de la póliza de calidad por que el contrato a la fecha no se ha enviado a Planeación para el proceso de seguimiento). En todos los contratos se afectó el cumplimiento del plazo y del valor de los contratos.

Durante el proceso de ejecución de dichos contratos, se presentaron problemas tales como: el incumplimiento en obligaciones laborales, el incumplimiento en la confección de las obras contratadas, bien por la calidad de los materiales incorporados, o bien por irregularidades en la realización de los trabajos, o bien por las fallas presentadas con posterioridad a su recibo por parte del interventor y de la entidad. Es de advertir que tales observaciones fueron detectadas e



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

informadas oportunamente por los interventores pero la administración del IDU, no atendió en las condiciones requeridas y en forma eficaz tales irregularidades, al punto a que pese al conocimiento de las mismas, en particular respecto de las de carácter laboral, la administración no fue diligente y simplemente se conformó con eludir el problema manifiesto. El IDU nunca diseñó un plan de contingencia para solucionar la grave problemática existente en los cuatro contratos: 450/01, 537/01, 547/01 y 004/02.

De la misma manera, como se mencionó anteriormente, en tres (3) de estos contratos la entidad aceptó su cesión por cuanto la capacidad del contratista no era lo suficiente para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas.

Las anteriores cesiones han traído efectos tales como que la cesión exime de las obligaciones contractuales al cedente y que el cesionario no responde por las irregularidades y fallas anteriores a la cesión e imputables al cedente, desestimando algo tan simple como que el contrato es único, indivisible y que el cedente y el cesionario responden en forma solidaria. No de otra forma se entiende que la administración acepte la cesión, lo que no cambia las condiciones del contrato en cuanto a objeto, precio y obligaciones, como soporte jurídico de lo aquí expuesto se tiene lo dispuesto en el artículo 871 del Código de Comercio, entendiendo de la misma manera, que la cesión del contrato estatal es diferente de los postulados de la cesión del contrato de comercio que regula el estatuto antes enunciado. La anterior interpretación puede permitir la existencia de un daño patrimonial, al no tener un legítimo contradictor en la reclamación de las irregularidades presentadas en tales contratos.

Por otro lado, y con respecto al mismo contratista, se tiene que el valor inicial de los contratos se aumentó, así como los plazos se excedieron en una proporción similar por una falta de planeación, en donde al adjudicar el segundo, tercero y cuarto de los contratos, no se tuvieron en cuenta las experiencias vividas con el mismo contratista. Allí se tuvo la oportunidad de verificar la capacidad operativa del mismo y pese a ello se le siguieron adjudicando contratos.

En síntesis, con relación a dichos contratos, no hubo una planeación adecuada que permitiera tener conocimiento de las circunstancias futuras del mismo cuando estas fueron perfectamente previsibles (prórrogas y adiciones en el contrato propiciadas por el contratista ante una inadecuada supervisión de la ejecución del contrato); y que estas fueron consecuencia de una errada elaboración de los pliegos de condiciones en donde se permitió la filtración de oferentes que no tenían la capacidad operativa, financiera y administrativa para cumplir los fines de la contratación estatal que se celebraba. No de otra forma se explica la cesión reiterada de los contratos celebrados, de 4 cedió 3. De la misma manera, se tiene



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

que en uno de ellos la cesión fue doble consecutivamente, caso del contrato 450 de 2001.

2.2.1 Contrato 450 de 2001.

Mediante Licitación Pública IDU-LP-DTMV-013-2001 se abrió el concurso para el estudio, diseño y construcción de accesos a barrios y pavimentos locales en varias localidades- Proyecto Sur con Bogotá

Como resultado de lo anterior se adjudicó la licitación a la UNIÓN TEMPORAL MVMD conformada por Marco Antonio Díaz, Germán Gustavo Monroy Useche, Jorge H. Martín Cortés y Antonio José Valbuena Ruíz, representada legalmente por Germán Gustavo Monroy Useche con C.C. 17.142.456 de Bogotá.

Fue así como se suscribió el contrato 450 de 2001 cuyo objeto presentaba: *“El Contratista se compromete para con el IDU a realizar los estudios y diseños por el sistema de precio global fijo y la construcción a precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de Accesos a Barrios y Pavimentos Locales en varias Localidades Proyecto Sur con Bogotá, en las vías expresamente determinadas en el numeral 1.1 del capítulo primero de los pliegos de condiciones, de conformidad con su propuesta presentada el 7 de septiembre de 2001, con las especificaciones indicadas en el pliego de condiciones de la Licitación y bajo las condiciones estipuladas en este contrato.”*

El valor del contrato se estimó en la suma de \$3.683.559 equivalente a 12.879 salarios mínimos legales mensuales vigentes para 2001, discriminado así:

- a) Por concepto de estudios y diseños \$103.559.000, discriminado así: \$89.275.000 como valor básico de los estudios y diseños y la suma de \$14.284.000 por concepto de IVA.
- b) La suma de \$3.580.000.000 como valor estimado de la construcción. Sin embargo, en valor final de la construcción será el que resulte de multiplicar las cantidades de obra realmente ejecutadas por el valor de los ítems que constituyen el índice representativo cotizado en la oferta.

El plazo del contrato se estableció en diez (10) meses contados a partir de la fecha del acta de iniciación o de la orden impartida por el Director Técnico de Malla Vial, de los cuales los primeros cuatro (4) meses deberían corresponder como máximo a la etapa de estudios y diseños una vez cumplidos los requisitos para iniciar su ejecución.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

El contrato estipulaba que el contratista se comprometía a constituir a favor del IDU de conformidad con el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 numeral 19, los artículos 16 y siguientes del decreto 679 de 1994, una Garantía Única para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones, así: cumplimiento, pago anticipado, buen manejo y correcta inversión del anticipo, salarios y prestaciones sociales (5% del valor del contrato y cubrirá la vigencia del mismo y tres (3) años más), calidad de los estudios, estabilidad de la obra. El contrato se firma el 7 de diciembre de 2001.

El Contrato 450 de 2001 presentó dos (2) cesiones de contrato, tres (3) adicionales, un Otrosí, cuatro (4) prórrogas por 435 días, suspensiones y ampliaciones de suspensión por 150 días, la confirmación de dos (2) multas, una por \$65.070.864 y otra por valor de \$81.966.173. Igualmente, el valor inicial del Contrato fue de \$3.580.000.000 y el valor a junio 22 de 2004 fue de \$5.526.130.000.

Por lo anterior, este Equipo de Auditoría formula las siguientes inquietudes:

- ¿Por qué se presentó esta situación de haber permitido la entidad que un mismo representante legal, se presentara a cuatro (4) licitaciones en un solo año, sin tener en cuenta que su capacidad financiera, administrativa, operativa y legal se iría a fraccionar, al tener que atender cuatro (4) proyectos de obra diferentes de alta complejidad por un valor inicial total de \$24.156.387.504,0?
- ¿Qué mecanismos y medios de control tenía la entidad en la etapa prelicitatoria y licitatoria, en la vigencia del 2001, para haber previsto y, posteriormente, evitado la ocurrencia de esta situación que colocó en riesgo evidente los recursos públicos?
- ¿Cuál fue el análisis real y objetivo de la capacidad de contratación del representante legal?

En el oficio OAGS-0050 radicado el 13 de junio de 2003 a la Interventoría se presenta un consolidado de Reclamaciones de pagos a la UT MVMD, relativas al Contrato 450 de 2001 en los sectores La Flora (Usme) y El Portal (Rafael Uribe). Allí se indican deudas a 84 personas por la suma de \$110.543.066, con corte a junio 6 de 2003.

En el Acta de Reunión con la Comunidad de mayo 27 de 2003, en desarrollo del Contrato 450 de 2001, cuando interviene la Directora General del IDU, menciona lo siguiente: *“a) No se puede engañar a la comunidad prometiendo solucionar todos los*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

problemas del contrato con los recursos financieros del mismo. Para el caso de la propietaria desplazada del predio, el problema obedeció a una falla en el seguimiento por parte del IDU y como tal serán los funcionarios que tenían esta labor los responsables de pagar estos conceptos, empezando por la Directora del IDU.” En esta misma reunión de mayo 27 de 2003, el nuevo Contratista, cesionario del Contrato 450 de 2001, UT Sur Con Bogotá, informa, entre otros aspectos, que “las deudas con grandes firmas (concretos, suministros, etc.) No serán asumidas.”

Analizada la documentación entregada a este Equipo de Auditoría, posteriormente formulados los requerimientos respectivos y evaluada la respuesta de la entidad, se llegan a las siguientes conclusiones y observaciones:

- a) La UT MVMD nunca presentó al IDU un estudio real de su situación financiera frente a las obras realizadas, por realizar, ejecución del anticipo, que demostrara que indudablemente presentaba incapacidad financiera insuperable con el desarrollo del contrato.
- b) El anterior hecho ocurrió porque ni el interventor ni el IDU hicieron el requerimiento respectivo.
- c) La entidad nunca supo ni quiso conocer las causas reales y objetivas por las cuales la UT MVMD cedió el contrato. Por lo tanto, el IDU nunca las identificó ni cuantificó. La entidad no realizó por cuenta propia una valoración para comprobar la incapacidad financiera de la firma contratista.
- d) A pesar de que el contrato 450 de 2001 contemplaba un anticipo del 30% del valor de la construcción y de que estos recursos eran manejados conjuntamente con el interventor para el pago de actividades aprobadas por el interventor, la entidad nunca se pudo explicar el por qué de la cantidad de deudas laborales y de toda índole que se presentaron, así como la aparición en los inicios del contrato sobre la incapacidad financiera del contratista.
- e) Atendiendo lo anterior, se deduce que existió un deficiente control del anticipo por parte de la interventoría y de la entidad.
- f) La entidad aceptó la cesión del contrato 450 de 2001, sin antes haber esperado y verificado que la UT MVMD hubiera pagado efectivamente las deudas laborales, arrendamientos, etc., pendientes.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

- g) A pesar del crecido número de deudas laborales la entidad no se acudió a hacer efectiva la póliza de prestaciones sociales, como mecanismo de cobro.
- h) No existió un estudio técnico, legal y financiero efectivo y responsable por parte del IDU a la firma que actuó como cesionaria del contrato 450 de 2001.
- i) El IDU aceptó la cesión del contrato 450 de 2001 a pesar de que éste se suscribió bajo la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste, colocando en evidente riesgo a la entidad para futuros reclamos por desequilibrio económico, como efectivamente ocurrió.
- j) El IDU aceptó la cesión del contrato cuando sabía de la posibilidad de embargo a las cuentas subsiguientes al anticipo adicional del señor Marco H. Díaz, profesional sugerido por el IDU para dar cumplimiento a los requisitos contractuales iniciales y quien tenía compromisos económicos no cumplidos que lo implicaban desde su participación con la UT MVMD.
- k) El contrato 450 de 2001 no se ha liquidado a la fecha.
- l) Al momento de la evaluación del contrato por parte del Equipo de auditoría, todavía no se había iniciado el proceso de seguimiento a la póliza de estabilidad.
- m) La multa confirmada mediante Resolución 7606 de junio 30 de 2004 por valor de \$81.966.173, no ha sido efectivamente pagada. La entidad pretende descontar este valor del saldo, cuando sabe que éste, está embargado. Por lo tanto, no ha iniciado el cobro ejecutivo respectivo.
- n) Mediante oficio de febrero 4 de 2004 la Ingeniera Martha Obando al IDU, Interventora del Contrato 450, concluye que: *“ante los problemas contractuales, técnicos y sociales, se recomienda suspender el trámite de la prórroga y declarar la caducidad del contrato toda vez que se tienen todos los elementos estipulados en el artículo 18 de la Ley 80, pues ha existido incumplimiento de las obligaciones del contrato que han afectado gravemente su ejecución y amenazan con conducir a su paralización.”* A pesar de lo anterior, la entidad no declaró la caducidad del contrato.
- o) Mediante Otrosí No.2 al Contrato 450 de 2001, suscrito en septiembre 14 de 2004, se resuelve que el literal b) del numeral 2) de la cláusula séptima-forma de pago del contrato principal, quedara así: b) *El 65% del valor*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

propuesto, mediante la presentación de actas mensuales de recibo parcial de obra de acuerdo con los anexos del pliego de la licitación correspondientes a las curvas de inversión acumulada programada. El literal c) del numeral 2) de la cláusula séptima- forma de pago del contrato principal quedará así: c) El 5% restante, previo recibo a satisfacción, suscripción del acta de liquidación. Se formula las siguiente interrogación: ¿Por qué se toma esta decisión de reducir el valor restante del 10% al 5%, cuando la entidad tenía suficientes evidencias del incumplimiento del contratista, ratificado por la Interventoría del Contrato cuando en febrero 4 de 2004 estaba solicitando aplicar la caducidad del contrato?

- p) En memorando OAGA-0150-27110 de junio 21 de 2005 de OAGA a STPL, se precisa que no se debe reconocer pago alguno por concepto ambiental a la UT Vías Colombia, toda vez que la obra careció de gestión ambiental y social y, por ello, fue necesario multar a dicho contratista.
- q) Existió una falla de planeación y seguimiento por parte del IDU que originó que una propietaria de un predio se desplazara. La reposición del predio no la efectuó el IDU y la transacción de reposición se realizó directamente entre la Unión temporal Vías Colombia y la señora Teresa Burbano, propietaria del inmueble afectado con las obras, quien recibió en reposición un predio en la Calle 51 A No 4 B-16 Barrio Portal del Sur, según consta en la fotocopia del acta de recibo firmada por la señora Burbano, de fecha diciembre 10 de 2003.
- r) Documentos importantes en la historia de la ejecución del Contrato 450 de 2001 como las dos actas de diciembre 10 de 2003, una donde Gloria Castiblanco recibe de la UT VÍAS COLOMBIA la suma de \$13.000.000 por concepto de saldo de la venta del predio ubicado en la Calle 51 A N° 4B-16 Sur, y la otra donde Carmen Burbano recibe de ésta Unión Temporal dicho predio en reposición de su predio cedido a la empresa para construcción del puente, no se guardan en las carpetas legales de la entidad.
- s) La compra del lote ubicado en el barrio el Portal Sur, Calle 51 A N° 4 B-16 Sur a la señora Gloria Castiblanco, como reposición a la vivienda ubicada en la Transversal 4C N° 51-06 de la señora Carmen Teresa Burbano, se produjo por falla en el seguimiento por parte del IDU.
- t) Al momento de evaluación del contrato, no se contaba con el informe final de interventoría al contrato 450 de 2001, a pesar de que la entidad conoce que el informe final de interventoría es requisito para iniciar y realizar el seguimiento a pólizas.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

- u) La entidad nunca determinó las causas que dieron origen al deterioro de la capacidad administrativa, operativa y financiera de la Unión Temporal SUR CON BOGOTÁ.

2.2.1.1 Hallazgo Disciplinario.

El predio ubicado en la Transversal 4C No. 51-06 Sur cuya propietaria fue Carmen Teresa Burbano, se requería para la construcción del puente vehicular, por lo cual era conocido, evidentemente, por la entidad desde antes del 27 de mayo de 2003. El predio ubicado en la Calle 51 A S No. 4B-16 cuya propietaria fue Gloria Castiblanco, se necesitaba como restitución al predio mencionado anteriormente, situación conocida desde antes de octubre de 2003.

A pesar de lo anterior, el IDU no cumplió con las normas vigentes sobre el proceso de adquisición de los predios anteriormente mencionados.

En consecuencia, se incumplió con lo dispuesto en el artículo 4, numerales 1,8 y 9, artículo 26, numerales 1, 2, 4,5 artículo 50 y artículo 51 de la Ley 80 de 1993, artículo 15 Decreto 855 de 1994, artículo 491 del Decreto 619 de 2000, numerales 1 y 2 del artículo 34, y numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

2.2.2 Contrato 042 de 2004.

Como resultado de la Invitación Pública IDU-CP-DTMV-007-2004, se suscribe el Contrato 042 de 2004 con la Unión Temporal INTERVIALES SUR. El contrato se firma el 31 de diciembre de 2003.

El objeto de dicho contrato establecía que: *“En virtud del presente contrato el INTERVENTOR se obliga para con el IDU, a realizar a precio global fijo, la continuación de la interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para los estudios y diseños y construcción de accesos a barrios y pavimentos locales en varias localidades, Proyecto Sur con Bogotá, en Bogotá D.C., de conformidad con lo señalado en los términos de referencia y la propuesta presentada en mayo 5 de 2004.”*

El valor del contrato se estimó en la suma de \$138.954.319.00 equivalente a 388.1406 salarios mínimos legales mensuales vigentes para 2003.

La forma de pago de la construcción pactada fue la siguiente:

- El 95% del valor del contrato, representado en dos pagos durante el plazo del contrato.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”**

- El 5% restante previo recibo a satisfacción, suscripción del acta de liquidación y su correspondiente aprobación

Las obligaciones del Interventor establecidas eran las siguientes:

- a) Adelantar las funciones de interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental a los estudios y diseños por el sistema de precio global fijo y la construcción a precios unitarios fijos con reajuste de accesos a barrios y pavimentos locales en varias localidades Proyecto Sur con Bogotá.
- b) Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental al Contrato 450 de 2001.
- c) Efectuar el respectivo empalme con la firma interventora del Contrato 450 de 2001.
- d) Efectuar la liquidación del Contrato 450 de 2001

Plazo: Es de tres y medio (3,5) meses contados a partir del acta de iniciación.

2.2.2.1 Hallazgo disciplinario.

En el Contrato 042 de 2004, se observó que el informe final de interventoría, el cual fue presentado mediante oficio con radicado No. 017769 de marzo 3 de 2006, fue entregado por fuera de los términos dispuestos en el mismo contrato. En éste, se estipulaba en su cláusula séptima, Obligaciones del Interventor, numeral 6.0) Informe Final: *“Una vez finalizado el contrato de Interventoría y dentro de los veinte (20) días calendario siguientes, el INTERVENTOR presentará un informe final de su gestión...”* Teniendo en cuenta que el contrato finalizó en octubre 7 de 2004, se evidencia, en consecuencia, el incumplimiento a ésta cláusula.

Se refleja la falta de seguimiento y control de la entidad hacia el contratista interventor violándose el artículo 4, numerales 1 y 2 de la Ley 80 de 1993, el artículo 34, numerales 1, 2 y 3 de la Ley 734 de 2002 y demás normas relacionadas en la materia, así como la cláusula décima tercera del contrato 042 de 2004, sobre multas, numeral 4) **por incumplimiento en la presentación de informes**, numeral 6) Multa General: *En caso que el Interventor incumpla cualquiera de las obligaciones contenidas en el contrato o en los términos de referencia, o las establecidas en su oferta, o en el Manual de Interventoría, las cumpla deficientemente o por fuera del tiempo estipulado, por causas diferentes a las contempladas con antelación, el IDU le impondrá multas equivalentes a tres (3)*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada día calendario que transcurra desde la fecha prevista para el cumplimiento de dichas obligaciones y hasta cuando éstas efectivamente se cumplan.

Atendiendo lo expuesto anteriormente, no se cumplió lo estipulado en la Ley 80 de 1993, artículo 26 sobre el principio de responsabilidad, los siguientes numerales: “1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado.... 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.... 4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia...5. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma...8. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

2.2.2.2 Hallazgo disciplinario.

En el Contrato 042 de 2004, se evidenció que el informe final de interventoría, además de lo expuesto anteriormente, no presentó toda la información exigida en éste, según lo estipulado en el Manual de Interventoría en su cláusula séptima, Obligaciones del Interventor, numeral 1) Conocer la organización y las disposiciones normativas internas del IDU para su aplicación dentro de los procedimientos contractuales, numeral 1.6) Ejecutar las labores previstas en el Manual de Interventoría, con el fin de evaluar el cumplimiento de las obligaciones del contratista.

Se manifiesta la falta de seguimiento y control de la entidad hacia el contratista interventor violándose el artículo 4, numerales 1 y 2 de la Ley 80 de 1993, el artículo 34, numerales 1, 2 y 3 de la Ley 734 de 2002 y demás normas relacionadas en la materia, así como la cláusula décima tercera del contrato 042 de 2004, sobre multas, numeral 4) *por incumplimiento en la presentación de informes*, numeral 6) *Multa General: En caso que el Interventor incumpla cualquiera de las obligaciones contenidas en el contrato o en los términos de referencia, o las establecidas en su oferta, o en el Manual de Interventoría, las cumpla deficientemente o por fuera del tiempo estipulado, por causas diferentes a las contempladas con antelación, el IDU le impondrá multas equivalentes a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada día calendario que*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

transcurra desde la fecha prevista para el cumplimiento de dichas obligaciones y hasta cuando éstas efectivamente se cumplan.

Teniendo en cuenta lo explicado anteriormente, no se cumplió la Ley 80 de 1993, artículo 26, sobre el principio de responsabilidad, en los siguientes numerales: “1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado.... 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.... 4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia...5. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma...8. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

2.2.3 Contrato 547 de 2001.

A través de Resolución Número 4055 de diciembre 28 de 2001, la entidad resuelve adjudicar la Licitación Pública IDU-LP-DTMV-017-2001 al Consorcio de Ingenieros Arquitectos, adjudicación que se hizo hasta por la suma de \$5.630.575.269.00 en un plazo de ejecución de siete (7) meses. El CONSORCIO DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS estaba conformado por Marco Antonio Díaz, CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS CIVILES Ltda., y Germán Gustavo Monroy Useche, representada legalmente por éste último.

El objeto del Contrato 547 de 2001, establecía: *El Contratista se compromete para con el IDU a realizar el mantenimiento de las paralelas autopista norte de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el pliego de condiciones y su propuesta, documentos que hacen parte del presente contrato.*

De otra parte, el valor del contrato se estimó en la suma de \$5.630.575.269.00 equivalente a 19.687 salarios mínimos legales mensuales vigentes para 2001, el cual no incluye IVA por ser el IDU una entidad territorial. Sin embargo, el valor final será el que resulte de multiplicar las cantidades de obra ejecutadas por los precios unitarios cotizados y aceptados por el IDU.

El plazo establecido fue de siete (7) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de iniciación. El contrato se firmó el 31 de diciembre de 2001.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

En oficio 431-03-536 de enero 14 de 2003 de Director de Interventoría del Consorcio Norte al Consorcio Ingenieros Arquitectos, se advierte que la curva granulométrica de los diseños Marshall de la mezcla MDC-2 de la firma Cortazar Gutiérrez, no cumple con la norma establecida por el INV situación observada en los ensayos de laboratorio realizados por la interventoría, en consecuencia se solicita se ajuste la curva granulométrica para aprobación.

Igualmente, informa que no se enviaron los ensayos de laboratorio de la mezcla instalada en diciembre en los frentes de obra, forzando a no recibir debido a que los resultados de laboratorio de la interventoría concluyen que el porcentaje de asfalto no está cumpliendo con los diseños Marshall presentados por cada planta. Los tramos con esta situación eran los siguientes:

Planta Concescol:

- 1) K5+815 - K5+975 costado derecho-occidental
- 2) K5+821 - K5+770 costado izquierdo-occidental
- 3) K6+245 - K6+295 costado derecho-occidental
- 4) K6+435 - K6+410 costado derecho-occidental
- 5) K6+231 - K6+170 costado izquierdo-occidental

Planta Cortázar y Gutiérrez.

- 6) K4+410 - K4+000 ambos costados-occidental
- 7) K4+332 - K4+320 ambos costados-occidental
- 8) K4+217 - K4+190 costado derecho-occidental
- 9) K4+050 - K4+000 costado derecho-occidental

Planta ICM:

MDC-1: La mezcla colocada los días 4, 5, 13, 14 y 17 de diciembre.

MDC-2: La mezcla colocada los días 19, 23 y 26 de diciembre.

Mediante oficio R-2295 de marzo 8 de 2004, la Universidad Nacional de Colombia le informa al Consorcio INGENIEROS Y ARQUITECTOS que conforme al procedimiento establecido en el convenio Interadministrativo No. 067/2002, en aquellos eventos donde las obras presenten daños, se hace necesario requerir al contratista y al respectivo interventor a fin de avaluar los daños encontrados. En este sentido y ante las condiciones de la vía, solicitan la manifestación por escrito para adelantar una visita conjunta.

En marzo 16 de 2004 el CONSORCIO NORTE 1 acusa recibo de la copia de la comunicación R-2295 de marzo 8 de 2004, informándole a la Universidad Nacional se encuentra disponible para asistir a la reunión. Copia de este oficio se remite a la Coordinadora IDU- STMV.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

Con oficio 688-03-536 de mayo 21 de 2004, la interventoría CONSORCIO NORTE1 remite al CONSORCIO DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS copia del PMT aprobado por la STT. Le recuerda que es la tercera vez que la interventoría tramita el plan y obtiene su aprobación, esperando que ahora si sea utilizado para realizar los arreglos de las paralelas de la Autopista Norte, dado que como no se han realizado las respectivas reparaciones, *“los daños se han incrementado considerablemente permitiendo el ingreso de agua a la estructura y generando posibles sectores de fallo que deberán ser reparados por el contratista.”*

El 26 de mayo de 2004 se efectúa visita conjunta de la Universidad nacional y el representante del consorcio contratista. En acciones a seguir se destaca que *“ante la negativa del contratista para adelantar las reparaciones del contrato de la referencia, la universidad iniciará el proceso de aplicación de póliza”*. En Estado Actual, se consigna lo siguiente: *“El frente presenta daños incipientes, pero que pueden repercutir en la estabilidad a largo plazo de la obra, tales como fisuras longitudinales, transversales, etc.”*

Con oficio 69003-536 de junio 11 de 2004, el CONSORCIO NORTE 1 le manifiesta que: *“...la obra desde su construcción ha sido permanentemente observada por la interventoría como lo puede verificar en la siguiente reseña donde se indica claramente las solicitudes realizadas oportunamente, y aunque han hecho reparaciones parciales, no las han realizado en su totalidad, incluso existen algunos arreglos efectuados recientemente en los que se evidencia malos acabados...”* A continuación, el interventor relaciona once (11) observaciones, en las que sobresale, entre otras, la siguiente:

- *Con los oficios Nos. 189-02-536 del 09/07/02, 427-03-536 del 10/01/03, 352-02-536 del 06/11/02, 672-03-536 del 16/02/04, 667-03-536 del 06/01/04, 624-03-536 del 03/07/03, 619-03-536 del 19/06/03, 608-03-536 del 30/05/03, 539-03-536 del 14/04/03, 603-03-536 del 23/05/03, 600-03-536 del 20/05/03, 543-03-536 del 15/04/03, 651-03-536 del 12/09/03, 663-03-536 del 10/12/03, 666-03-536 del 26/12/03, 680/03/536 del 21/04/04 y 688/03/536 del 21/05/04 la interventoría solicitó se ejecutaran las reparaciones a los fallos que presentaba la mezcla asfáltica o el reemplazo de las capas de mala calidad.*

Aclara el interventor, igualmente, que los daños que presenta la vía aún persisten, los cuales deben ser corregidos para evitar que por efecto de las lluvias y el tráfico se incrementen.

A través de oficio R-2290 de octubre 8 de 2004, la Universidad Nacional de Colombia le comunica al Consorcio INGENIEROS Y ARQUITECTOS que acorde al procedimiento determinado en el convenio Interadministrativo No. 067/2002, en aquellos eventos donde las obras presenten daños, se hace necesario requerir al contratista y al respectivo interventor a fin de avaluar los daños encontrados. En



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

este sentido y ante las condiciones de la vía, solicitan la manifestación por escrito para adelantar una visita conjunta.

Con oficio IP-IDU-6548-04 de noviembre 17 de 2004, la Universidad Nacional remite al IDU el proyecto de resolución por la cual se hace efectiva la aplicación de la póliza de cumplimiento No.022005550 expedida por la Aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A.

El 9 de diciembre de 2004 se suscribe el acta de liquidación del contrato 547 de 2001. En la hoja 5 de ésta, Germán Monroy, representante del Consorcio INGENIEROS ARQUITECTOS, manifiesta entre otros aspectos, que: *“Dado que no existe acuerdo sobre el monto a reconocer, el contratista manifiesta que se reserva el derecho a reclamar el reconocimiento de la mayor suma que considera corresponde al restablecimiento del equilibrio financiero y que asciende a la suma de \$1.129.735.047, con base en los fundamentos expuestos en la comunicación del 15 de abril de 2003, antes citada.”*

En observancia del Convenio Interadministrativo No. 067 de 2002 suscrito entre el IDU y la Universidad Nacional de Colombia, concretamente en el proceso de seguimiento a la póliza de estabilidad del Contrato 547 de 2001, se han cumplido cuatro (4) visitas preliminares.

En éstas visitas se descubrieron fallas, probablemente atribuibles al contratista, donde los daños se han desarrollado considerablemente y para los cuales no ha existido objeción del contratista a pesar de habersele requerido. Como resultado de las primeras tres (3) visitas preliminares, se abrió el respectivo proceso de aplicación de la póliza de estabilidad, encontrándose cada uno de ellos en curso en la Dirección Técnica Legal del IDU.

A continuación, se presenta cuadro resumen del proceso mencionado anteriormente:

CUADRO No.13
RESUMEN VISITAS TÉCNICAS DE SEGUIMIENTO A PÓLIZAS

No. Visita: fecha	Observaciones
No.1: 19-01-04	Se observaron fallas en las paralelas posiblemente imputables al contratista. El 26-05-04 se realizó visita conjunta. El contratista no se compromete a reparar daños. El proceso de aplicación se encuentra en curso en la DTL del IDU.
No.2: 16-12-04	Se detecta que las fallas se incrementaron notablemente. En enero 4 de 2005 se presenta requerimiento al contratista, sin respuesta a la fecha. El proceso de aplicación se encuentra en curso en la DTL del IDU.
No.3: 26-06-05	Continúa el deterioro progresivo de la obra. A pesar de que se requiere al contratista, éste no responde. El proceso de aplicación se encuentra en curso en la DTL del IDU.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

**“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”**

No.4: 31-01-06	En acciones a seguir, se presenta la de requerir al contratista para que realice las reparaciones de los daños que le son imputables.
----------------	---

Fuente: Universidad Nacional de Colombia.

Examinada toda la documentación entregada a este Equipo de Auditoría, posteriormente formulado los requerimientos respectivos y evaluada la respuesta de la entidad, se concluye:

1. Empero los requerimientos, informes y demás pruebas técnicas presentadas desde enero 19 de 2004, posteriormente en diciembre 16 de 2004 y luego en junio 26 de 2005 por parte de la Universidad Nacional en el seguimiento a la póliza de estabilidad del contrato 547/01 donde se presentaron y dimensionaron daños atribuibles al contratista, la entidad no había expedido a la fecha del requerimiento del Equipo Auditor, el respectivo acto administrativo declarando la ocurrencia del siniestro de la Garantía Única de Cumplimiento No. 022005550 expedida por la Compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A.
2. A pesar del deterioro constante y progresivo de la obra evidenciado inobjetablemente en los requerimientos, informes y demás pruebas técnicas presentadas desde enero 19 de 2004, posteriormente en diciembre 16 de 2004, luego en junio 26 de 2005 por parte de la Universidad Nacional en el seguimiento a la póliza de estabilidad del contrato 547/01 donde se mostraron y dimensionaron daños atribuibles al contratista, y a que éste no atendió los requerimientos de la Universidad, el Instituto no había expedido a la fecha del requerimiento del equipo de Auditoría, el respectivo acto administrativo declarando la ocurrencia del siniestro la Garantía Única de Cumplimiento No. 022005550 expedida por la Compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A..
3. A pesar de que en el Código de Comercio se establece en su artículo 1074. *-Obligación de evitar la extensión y propagación del siniestro-. Ocurrido el siniestro, el asegurado estará obligado a evitar su extensión y propagación, y a proveer al salvamento de las cosas aseguradas. El asegurador se hará cargo, dentro de las normas que regulan el importe de la indemnización, de los gastos razonables en que incurra el asegurado en cumplimiento de tales obligaciones.*, el IDU no impidió la extensión y propagación del siniestro con la expedición del respectivo acto administrativo declarando la ocurrencia del siniestro la Garantía Única de Cumplimiento No. 022005550 expedida por la Compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

**“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”**

4. A pesar de que en el Código de Comercio se establece en su artículo 1081. *-Prescripción de acciones-*. “La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria.
La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.
La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho. Estos términos no pueden ser modificados por las partes.”. El IDU no tuvo en cuenta lo dispuesto en este artículo toda vez que a la fecha de la primera visita preliminar –momento en que el interesado conoció el hecho– que fue en enero 19 de 2004 ya han pasado más de dos (2) años.
5. Dado que se desarrollaron actividades de mantenimiento en las obras del Contrato 547/01 durante etapa de seguimiento a la póliza de estabilidad, se afectó la garantía legal y técnica del amparo de estabilidad incluida en la Garantía Única de Cumplimiento No. 022005550 expedida por la Compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., pues se cambiaron las condiciones de las obras, aportándole al contratista y a la aseguradora argumentos legales incuestionables para no pagar la Garantía Única de Cumplimiento en el amparo de estabilidad.
6. Se obstaculizó el proceso de seguimiento a pólizas en la medida se variaron las condiciones de las obras a través de la ejecución de otros contratos en las paralelas de la Autopista Norte, y en consecuencia, su riesgo.
7. La entidad nunca notificó a la aseguradora sobre la modificación del riesgo, al efectuar intervenciones en la autopista norte.
8. El Instituto tan solo como respuesta a la comunicación No. 31112 – 45 del día 28 de abril del 2006, formulada por el Equipo Auditor de esta Contraloría, expidió las Resoluciones Nos. 1845, 1846 y 1847 del 4 de mayo de 2006, por medio de las cuales declaró la ocurrencia del siniestro y ordenó hacer efectiva la Garantía Única de Cumplimiento en el amparo de estabilidad. Ello bajo los siguientes actos administrativos:



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

CUADRO No.14

RESOLUCIONES EXPEDIDAS POR EL IDU DECLARANDO SINIESTRO EN ESTABILIDAD

Resolución No.	Monto en que afecta la garantía \$	Personas a las que se deberá notificar el acto administrativo	Excedente de los daños no cubierto con la Póliza. \$
1845	874.556.340,00	<ul style="list-style-type: none"> • Seguros del Estado. • Consorcio de Ingenieros Arquitectos, en cabeza de su representante legal.* 	
1846	539.796.079,00	<ul style="list-style-type: none"> • Seguros del Estado. • Consorcio de Ingenieros Arquitectos, en cabeza de su representante legal.* 	
1847	1.132.347.297,00	<ul style="list-style-type: none"> • Seguros del Estado. • Consorcio de Ingenieros Arquitectos, en cabeza de su representante legal.* 	359.992.415,00
Valor total del monto en que afectó cada uno de los actos administrativos:			2.546.699.716,00
Valor total del daño ocasionado con la inestabilidad de la obra:			2.906.692.131,00

Fuente: Universidad Nacional de Colombia e IDU.

- El daño percibido por las obras que no se ejecutaron correctamente y que han debido ser garantizadas con la póliza de estabilidad de la obra asciende a \$2.906.692.131, motivo por el cual en el artículo quinto de la última de las resoluciones enunciadas el IDU dispuso iniciar en contra de los miembros del consorcio contratista las acciones judiciales tendientes a obtener el pago de los daños no cubiertos por el amparo de estabilidad de la obra equivalente a la suma de \$359.992.415.00.

2.2.3.1 Hallazgo fiscal con incidencia disciplinaria.

Este Equipo de Auditoría concluye que existe un presunto hallazgo fiscal con incidencia disciplinaria, por valor de \$2.906.692.131 (dos mil millones novecientos seis mil seiscientos noventa y dos ciento treinta y un pesos) registrado como resultado de la valoración de los daños que a la fecha ha observado la Universidad Nacional de Colombia presentados en los respectivos informes técnicos No. 1 de 19 de enero de 2004, No. 2 de 16 de diciembre de 2004 y No. 3 de 26 de junio de 2005, los cuales fueron avalados por este Equipo en desarrollo de la presente auditoría especial.

El Consorcio de Ingenieros Arquitectos incumplió lo dispuesto en el contrato 547 de 2001 cláusula séptima, obligaciones del contratista, Obligaciones en materia de



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

ejecución de obras. 1) *Ejecutar el contrato de conformidad con lo previsto en el pliego de condiciones, la propuesta, el presente contrato y el Anexo Ambiental y de Gestión Social que forma parte del mismo. Dentro de esta misma cláusula en su numeral 3) se presenta: “Poner en práctica procedimientos adecuados de construcción y de protección de las mismas contra cualquier daño o deterioro que pueda afectar su calidad, estabilidad y acabado, inclusive en aquellas que durante la construcción permanezcan prestando un servicio público...”*

El anterior costo de \$2.906.692.131 se pudo haber evitado si los trabajos realizados para cumplir el Contrato 547 de 2001, es decir, para realizar el mantenimiento de las paralelas autopista norte de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el pliego de condiciones y su propuesta, documentos que hicieron parte del mencionado contrato, hubiesen sido idóneos, eficientes y de la calidad requerida y exigida para cumplir con su objeto.

Atendiendo lo expuesto anteriormente, se infiere además que el IDU no cumplió la Ley 80 de 1993, en su artículo 26 sobre el principio de responsabilidad, los siguientes numerales: *“1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado.... 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.... 4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia...5. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma...8. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”*

2.2.3.2 Hallazgo disciplinario

La Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para el mantenimiento de las paralelas Autopista Norte, realizada a través del Contrato 536 de 2001 suscrito con la firma CONSORCIO NORTE 1, fue deficiente toda vez que no exigió la ejecución idónea del objeto, no adelantó las gestiones necesarias ante la entidad para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias estipuladas en el contrato 537 de 2001.

Evaluada la documentación disponible, este Equipo de Auditoría observa que existe un posible hallazgo disciplinario en la medida en que el Interventor no cumplió con lo dispuesto en el Contrato 536 de 2001 en su cláusula segunda -



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR: numeral 2) *Velar porque los trabajos se realicen en tal forma que los procedimientos aplicables sean compatibles, no sólo con los requerimientos técnicos necesarios, sino con la propuesta presentada por el contratista.*

Como lo presenta el Manual de Interventoría del IDU, la función más importante del Interventor es la de Controlar, entendida como *“una labor de inspección, asesoría, supervisión, comprobación y evaluación, labor planeada y del contrato con el fin de establecer si la ejecución se ajusta a lo pactado”*. Esta función no la cumplió el contratista Interventor pues de haber sido así, se hubiera cumplido el objeto del Contrato de obra 547 de 2001, o, desde que se empezó el incumplimiento en la calidad de las obras lo hubiera informado oportunamente al IDU para que se tomaran las acciones correctivas y legales correspondientes.

El haber suscrito el Acta No.25 de Liquidación de Contrato 547 de 2001, de ninguna manera exonera o releva a la firma CONSORCIO NORTE 1 de responder lo establecido en el Contrato 536 de 2001.

Por lo anotado anteriormente, no se cumplió con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 en su artículo 4. *De los derechos y deberes de las entidades estatales*, numerales 1, 2, 4, 5, el artículo 5 numerales 2 y 4, artículo 26 numerales 1, 2, 4 y 8. Es ajustable, igualmente, en la misma ley, los artículos 51, de la responsabilidad de los servidores públicos y artículo 53, de la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores. Con respecto a la Ley 734 de 2002, no se cumplió con lo dispuesto en el artículo 34, numerales 1, 2, 13, 28, artículo 48 numeral 34.

2.2.3.3 Hallazgo disciplinario.

Existe un posible hallazgo disciplinario en la medida en que la entidad fue negligente al no iniciar oportunamente el proceso de aplicación de las garantías de calidad del Contratos 547 de 2001, teniendo en cuenta que los trabajos entregados no fueron idóneos y no cumplieron con la calidad esperada.

Así mismo, la entidad ha sido notablemente negligente en su gestión durante el proceso de seguimiento a la póliza de estabilidad. Es así como a pesar de que la Universidad Nacional en su visita No.1 desde el 19 de enero de 2004 informó de los daños en la vía imputables al contratista, la entidad no actuó.

Tampoco lo hizo para las visitas No.2 y No.3 por cuanto se envió un borrador de resolución para aplicar el siniestro de la garantía de estabilidad. Sólo hasta el requerimiento de la Contraloría mediante oficio 31112 – 45 de abril 28 de 2006, se expidieron los actos administrativos para declarar la ocurrencia del siniestro cubierto por la garantía única, en su amparo de estabilidad.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

Por lo anterior, no se cumplió la Ley 80 de 1993, artículo 26 sobre el principio de responsabilidad, los siguientes numerales: *“1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado.... 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.... 4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia...5. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma...8. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”*

2.2.3.4 Hallazgo disciplinario.

Existe un posible hallazgo disciplinario en la medida en que la entidad incumplió lo dispuesto el artículo 1060 del Código de Comercio que determina: *“Art. 1060. Mantenimiento del estado de riesgo y notificación de cambios. El asegurado o el tomador, según el caso, están obligados a mantener el estado del riesgo. En tal virtud, uno u otro deberán notificar por escrito al asegurador los hechos o circunstancias no previsibles que sobrevengan con posterioridad a la celebración del contrato y que, conforme al criterio consignado en el inciso lo del artículo 1058, signifiquen agravación del riesgo o variación de su identidad local.*

La notificación se hará con antelación no menor de diez días a la fecha de la modificación del riesgo, si esta depende del arbitrio del asegurado o del tomador. Si le es extraña, dentro de los diez días siguientes a aquel en que tengan conocimiento de ella, conocimiento que se presume transcurridos treinta días desde el momento de la modificación.

Notificada la modificación del riesgo en los términos consignados en el inciso anterior, el asegurador podrá revocar el contrato o exigir el reajuste a que haya lugar en el valor de la prima.

La falta de notificación oportuna produce la terminación del contrato. Pero sólo la mala fe del asegurado o del tomador dará derecho al asegurador a retener la prima no devengada.

Por lo anterior, igualmente, no se cumplió la Ley 80 de 1993, artículo 26 sobre el principio de responsabilidad, los siguientes numerales: *“1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado.... 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

por razón de ellas.... 4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia...5. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma...8. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

2.2.3.5 Hallazgo disciplinario.

Existe un posible hallazgo disciplinario en la medida en que la entidad no tuvo argumentos técnicos y jurídicos, a pesar de las reiteradas observaciones del CONSORCIO NORTE 1 conocidas oportunamente por el Instituto (oficios Nos. 189-02-536 del 09/07/02, 427-03-536 del 10/01/03, 352-02-536 del 06/11/02, 672-03-536 del 16/02/04, 667-03-536 del 06/01/04, 624-03-536 del 03/07/03, 619-03-536 del 19/06/03, 608-03-536 del 30/05/03, 539-03-536 del 14/04/03, 603-03-536 del 23/05/03, 600-03-536 del 20/05/03, 543-03-536 del 15/04/03, 651-03-536 del 12/09/03, 663-03-536 del 10/12/03, 666-03-536 del 26/12/03, 680/03/536 del 21/04/04 y 688/03/536 del 21/05/04), no sancionara, durante la ejecución del contrato 547 de 2001 y hasta el momento de liquidación del contrato mediante Acta de Liquidación del Contrato 547 de 2001 de 9 de diciembre de 2004, al contratista de conformidad con lo dispuesto en la cláusula décima primera- sanciones: A) Multas, del Contrato 547 de 2001: *“En caso de incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo del contratista en virtud del contrato que se suscriba, el IDU tendrá la facultad de imponerle multas diarias y sucesivas equivalentes al uno por mil (1x1000) del valor total del contrato, por cada día de incumplimiento de sus obligaciones, si a juicio del IDU de ello se derivan perjuicios para la administración, sin que el monto total exceda el treinta por ciento (30%) del valor de este contrato, cantidad que se imputará a la de los perjuicios que reciba el IDU por el incumplimiento.”*

Es evidente la negligencia del IDU al no existir razones técnicas y jurídicas por las cuales la entidad, a pesar de las reiteradas observaciones del CONSORCIO NORTE 1 conocidas oportunamente por el Instituto y del conocimiento oportuno que tuvo de lo contenido en el oficio IP-IDU-6548-04 de noviembre 17 de 2004, en el cual la Universidad Nacional envía al IDU el proyecto de resolución por la cual se hace efectiva la aplicación de la póliza de cumplimiento No.022005550 expedida por la Aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., no sancionó hasta antes de la suscripción del Acta de Liquidación del Contrato 547 de 2001 firmada el 9 de diciembre de 2004, al contratista de conformidad con lo dispuesto en la cláusula décima primera- sanciones: A) Multas, del Contrato 547 de 2001.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

Igualmente, se advierte una indudable negligencia y desatención de parte del IDU al no existir argumentos técnicos y jurídicos por las cuales la entidad, a pesar de tener conocimiento de los oficios R-2295 de marzo 8 de 2004, R-2290 de octubre 8 de 2004 y oficio IP-IDU-6548-04 de noviembre 17 de 2004 donde la Universidad Nacional remite al IDU el proyecto de resolución por la cual se hace efectiva la aplicación de la póliza de cumplimiento No.022005550 expedida por la Aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., no registró la cuantificación de los daños y el presupuesto de reparación de la obra debido a deficiencias en los materiales o en el proceso de construcción de la obra, en el Acta de Liquidación del Contrato 547 de 2001 suscrita el 9 de diciembre de 2004.

Atendiendo lo expuesto anteriormente, no se cumplió la Ley 80 de 1993, artículo 26 sobre el principio de responsabilidad, los siguientes numerales: *“1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado.... 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.... 4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia...5. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma...8. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los Cerros de Bogotá”***

ANEXO

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	11		2.1.10 2.2.3.1 2.1.10 2.2.3.1 2.2.1.1 2.2.2.1 2.2.2.2 2.2.3.2 2.2.3.3 2.2.3.4 2.2.3.5
FISCALES	2	\$5.139.414.051,00	2.1.10 2.2.3.1
DISCIPLINARIOS	9	NA	2.1.10 2.2.3.1 2.2.1.1 2.2.2.1 2.2.2.2 2.2.3.2 2.2.3.3 2.2.3.4 2.2.3.5
PENALES	0	NA	