



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

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

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR**

**SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS – SOP
PERÍODO AUDITADO 2005**

**PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2006
FASE II**

SECTOR INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

NOVIEMBRE DE 2006

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

AUDITORIA INTEGRAL A LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS

Contralor de Bogotá, D.C.

Oscar González Arana

Contralor Auxiliar

Oscar Alberto Molina García

Directora Sectorial

Mónica Certain Palma

Subdirector de Fiscalización:

Dagoberto Correa Pil

Subdirector Análisis Sectorial:

Alberto Martínez Morales

Equipo de Auditoría:

**Clara Inés Monsalve Tavera
Jorge William Camargo Rodríguez
Oscar Eduardo Melo Rico
Hilda María Zamora Vivas**

CONTENIDO

1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD REGULAR	5
2. ANALISIS SECTORIAL	16
2.1. LA MALLA VIAL DE BOGOTÁ Y EL SUBSISTEMA VIAL.....	17
2.1.1. La malla vial en Subsistema Vial: Inversión, Estado y Prospectivas:	19
2.1.1.1. <i>El estado de las Vías que conforman el Subsistema Vial de Bogotá</i> 21	
2.1.1.2. <i>Inversión y Costos de Recuperación del Subsistema Vial.</i>	26
2.2. LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS Y SU PAPEL EN EL MANTENIMIENTO DE LA MALLA VIAL DE LA CIUDAD.	28
2.2.1. Metas físicas ejecutadas por la Brigada de reacción vial durante el período enero 2003 Mayo de 2006.	30
2.2.2. Los costos de la Secretaría de Obras Públicas como componente del valor de mantenimiento de la malla vial.	32
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	34
3.1 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	35
3.1.1. Auditoría Regular Vigencia 2001	35
3.1.2. Auditoría Abreviada Vigencia 2002.....	38
3.1.3. Auditoría Regular Vigencia 2004	38
3.2 EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	53
3.2.1 Fase de Ambiente de Control.	54
3.2.2. Fase de Administración del Riesgo.....	55
3.2.3. Fase Operacionalización de los Elementos	57
3.2.4. Fase de Documentación	60
3.2.5. Fase de Retroalimentación	61
3.2.6. Síntesis de la Evaluación y Calificación de Control Interno	61
3.2.7. Seguimiento a la implementación del MECI	63
3.3. RESULTADOS POR COMPONENTES DE INTEGRALIDAD	66
3.3.1. Evaluación de los Estados Contables de la Secretaría de Obras Públicas SOP a diciembre 31 de 2005.	66



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

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

3.3.1.1. Deudores.....	66
3.3.1.2. Propiedad planta y equipo.....	67
3.3.1.3. Bienes de Beneficio y Uso Público.....	68
3.3.1.4. Otros activos	69
3.3.1.5. Cuentas por pagar.....	69
3.3.1.6. Ingresos	70
3.3.1.7. Gastos.....	70
3.3.1.8. Sentencias Judiciales.....	70
3.3.1.9. Patrimonio	70
3.3.1.10. Saneamiento Contable.....	71
3.3.1.11. Evaluación al Sistema de Control Interno Contable	72
3.3.2. Evaluación de la Contratación	74
3.3.2.1. Evaluación de la contratación suscrita para la adquisición y mantenimiento del programa SEVEN - Seguimiento al Plan de Mejoramiento	77
3.3.3. Evaluación al Presupuesto	92
3.3.3.1. Presupuesto Inicial y Traslados Presupuestales.....	92
3.3.3.2. Ejecución Presupuestal de Gastos.....	93
3.3.3.3. Cierre Presupuestal a 31 de diciembre de 2005	97
3.3.3.4. Reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2004... 97	
3.3.3.5. Reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2005... 98	
3.3.3.6. Cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2005	98
3.3.3.7. Reconocimientos.....	99
3.3.4. Evaluación del Balance Social.....	99
3.3.4.1. Problema N° 1:.....	101
3.3.4.2. Problema N° 2.....	103
3.3.4.3. Análisis de Resultados.	104
3.3.5. Evaluación a la Gestión Ambiental	106
3.3.5.1. Implementación de la Política Ambiental de la Entidad.....	106
3.3.5.2. Programas y Proyectos de la Gestión Ambiental	109
3.3.5.3. Recursos económicos destinados a la Gestión Ambiental.....	110
3.3.5.4. Observaciones a la Gestión Ambiental a nivel interno y externo	
- Anexos de la Evaluación.....	110
3.3.5.5. Calificación de la Gestión Ambiental.	116
3.3.6. Evaluación de la Gestión y Resultados.....	117
3.3.6.1. Implementación del Sistema de Gestión de la Calidad	117
3.3.6.2. Manual de Procesos y Procedimientos	118
3.3.6.3. Manual de Trabajadores Oficiales.....	119
3.3.6.4. Manual de Funciones y Competencias Laborales de Empleados Públicos – SOP.....	120



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

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

3.3.6.5. Convenio N° 15 de 1998	121
3.3.6.6. Planta del Zuque	128
3.3.7. Plan de Seguimiento al cumplimiento de las acciones adoptadas frente a los Controles de advertencia	152
3.3.7.1. Seguimiento al Control Fiscal de Advertencia de Planta Mondoñedo	152
4. ANEXOS	160
4.1. ANEXO N° 1	161
CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	161
4.2. ANEXO N° 2	162
SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	162
4.3. ANEXO N° 3	163
ESTADOS FINANCIEROS	163



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

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

**1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD REGULAR**

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

Doctor
LINO GUILLERMO BAENA CALLE
Secretario de Obras Públicas – SOP
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral a la Secretaría de Obras Públicas - SOP, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2005 y los Estados de Actividad Financiera, Económica y Social y de Cambios en el Patrimonio para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año, comparándolos con cifras de 2004, que también fueron auditados por la Contraloría de Bogotá, D. C. la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación del Sistema de Control Interno.

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

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, fueron corregidos (o serán corregidos) por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente, en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

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

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

de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la Entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Concepto sobre Gestión y Resultados.

Desde el año de 1997 y mediante el Decreto N° 980, la SOP distribuyó algunos de sus negocios y asuntos al IDU, se suprimieron una gran cantidad de cargos y de dependencias, trasladándose la mayor parte de sus actividades a entes a su cargo, al sector privado o a otras instituciones mediante contratos y convenios. A partir de ese momento, la SOP ha sufrido el consecuente adelgazamiento y reestructuración de su planta de personal, hechos que generaron la no aprobación de presupuesto de inversión y que para poder atender su política social se suscribiera, en el año de 1998, el Convenio N° 015 con el IDU, en razón al cambio de la actividad social que venía desempeñando y sus funciones propias para las cuales ya no contaba con recursos económicos, físicos y técnicos indispensables para un eficiente y eficaz desempeño de sus funciones.

Actualmente la SOP es una Entidad del sector central destinada a apoyar el mantenimiento de la malla vial y atender las situaciones imprevistas que dificulten la movilidad en las vías de Bogotá, todo esto en coordinación con el IDU.

Esta dependencia del IDU limita igualmente las actuaciones de la SOP dentro del cumplimiento de su misión, puesto que, aunque mediante este convenio el IDU tiene facultades para contratar el personal operativo necesario, como apoyo a las labores que desarrolla la SOP, la responsabilidad de proveer los insumos para la producción de la mezcla asfáltica y los recursos para el mantenimiento de maquinaria y equipos puestos a disposición por la SOP y teniendo en cuenta que la SOP apoya todo este proceso con el personal de la Dirección de Apoyo a la Vialidad y con la maquinaria en servicio (con un 48% varada), se determinó que la Entidad no posee una capacidad técnica y administrativa suficiente que le permita dar cumplimiento a sus obligaciones dentro del convenio con el IDU. Adicionalmente no se debe desconocer que todas las decisiones dentro del mismo están en cabeza del IDU.

En resumen, toda la situación expuesta y el hecho de no contar con una infraestructura técnica ni operativa necesaria que le permita asumir la recuperación de la malla vial en la forma eficiente y eficaz que demanda la ciudad, debido totalmente a las políticas de los últimos años llevadas a cabo por la Administración Central y la falta de definición en el destino de la Entidad, siendo objeto de un

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

proceso de transformación que, a la fecha no define su fortalecimiento o liquidación, lleva irremediablemente a influir completamente en la opinión a emitir sobre la Gestión de la Entidad.

Así mismo y con el fin de conceptuar sobre los resultados de la gestión fiscal, obtenidos en cumplimiento de las políticas, planes y programas encomendados a la Secretaría de Obras Públicas, examinando la asignación de los recursos disponibles en las diferentes actividades y procesos involucrados, a continuación se relacionan las principales observaciones evidenciadas en los componentes de Integralidad evaluados, así:

Como parte de la evaluación de Control Interno se determinó que, con respecto a los Principios Institucionales, la Secretaría contaba a 31 de diciembre de 2005 con un Manual de Ética Institucional, el cual estaba en proceso de actualización, siendo dado a conocer el contenido modificado el 6 de Junio de 2006, que ha influido en la gestión adelantada por la Entidad, pero es necesario intensificar la divulgación y la interiorización de los principios y valores en cada uno de los funcionarios y trabajadores de la SOP.

De otra parte, se estableció que a finales de la vigencia 2005, la Secretaría comenzó la implementación del Modelo estándar de Control Interno - MECI y del Sistema de Gestión de Calidad – SGC, lo que ha permitido mejorar los manuales tanto de funciones, como de procesos y procedimientos.

Con relación al componente de “Cultura de autocontrol”, se observó que tanto la planta de directivos, como los funcionarios y trabajadores de la Secretaría tienen conciencia del autocontrol y la entidad ha capacitado a los funcionarios sobre el tema.

Dentro de la evaluación a la Fase de Administración del Riesgo, se determinó que a diciembre 31 de 2005, la Entidad estaba adelantando el proceso de identificación de riesgos por áreas, no por procesos. Así mismo, a pesar que contaba con mapas de riesgos por áreas desde el año 2002, estos sólo comenzaron a actualizarse a finales de la vigencia 2005; debido a lo anterior, se determinó que, para la vigencia auditada, la Secretaría no contaba con un Mapa de Riesgos actualizado y debidamente adoptado para responder a los riesgos. Sin embargo; como parte de los compromisos adquiridos dentro del Plan de Mejoramiento suscrito para la vigencia 2004, la SOP estableció una serie de compromisos, con el fin de subsanar las observaciones efectuadas al respecto, con un plazo para su adopción hasta el 2007.

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

Debido a su estructura organizacional actual, la Entidad no cuenta con Plan estratégico, ya que las actividades que adelanta, son realizadas a través del Convenio N° 015 de 1998, suscrito con el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU; sin embargo, cada área cuenta con indicadores de gestión, los cuales se evalúan mensualmente.

Con relación al componente “Procesos y Procedimientos”, se estableció que a 31 de Diciembre de 2005, las áreas de Administrativa, Financiera, Apoyo a la Vialidad y Almacén tenían adelantada, en un alto porcentaje, la actualización de los manuales de procesos y procedimientos.

Al evaluar el componente “Desarrollo del talento humano”, se estableció que la Secretaría cuenta con una planta de personal acorde con las funciones que está ejecutando actualmente, con un archivo documental de todos sus servidores, con programas de capacitación que, a pesar de la falta de recursos, es continua.

Con respecto al componente “Sistema de información”, la Entidad, durante la vigencia 2005 integró la información institucional, con miras a que sirva de apoyo para la toma de decisiones; sin embargo, los equipos de sistematización estaban desactualizados, debido principalmente a la falta de recursos para actualizar los equipos existentes y por ende no ha habido capacitación al respecto frente a nuevos sistemas de información integrados.

De otra parte, y como una de las principales observaciones detectadas en la evaluación al Sistema de control interno, se estableció que persisten para esta vigencia las observaciones efectuadas por este Ente Auditor en las pasadas tres auditorías Regulares, con relación a la falta de interfase entre el aplicativo de Almacén e Inventarios SEVEN y el paquete contable TRIDENT, su deficiente funcionamiento y necesidad de digitar la información de inventarios para su adecuado proceso contable, punto neurálgico del componente Sistemas de información.

Frente a la Fase de Documentación, se encontró que la Entidad ha mejorado el archivo reciente, lo cual ayuda para la toma de decisiones por parte de los directivos de la Secretaría; igualmente, se está mejorando la organización y el adecuado mantenimiento de las instalaciones del archivo histórico, situación que quedó plasmada en el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá para la vigencia 2004.

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

Desde el año 2002, la Secretaría de Obras Públicas cuenta con Manual de Procedimientos, que, al término de la vigencia 2005, se encontraba en proceso de ajuste, de conformidad con lo normado en la Ley 872 de 2003, que establece el Sistema de Gestión de la Calidad, siendo adoptado por el Acuerdo 122 de 2004 y sancionado por el Alcalde Mayor mediante el Decreto 387 de 2004. Para el desarrollo del SGC, el Secretario de Obras Públicas creó el Comité de Gestión de Calidad mediante la Resolución 251 del 27 de Septiembre de 2005.

Vale la pena mencionar que las observaciones evidenciadas en esta Evaluación al Control Interno fueron detectadas igualmente en la Auditoría realizada a la vigencia 2004 y hacen parte del Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá, Plan en el que se le otorgó a la SOP un plazo para efectuar las correcciones respectivas hasta el año 2007. Por este motivo, estas observaciones no se incorporan en el Plan de Mejoramiento a suscribirse para esta vigencia.

Con relación al seguimiento de los Planes Mejoramiento suscritos como resultado de las Auditorías Gubernamentales con Enfoque Integral Modalidades Regular y Abreviada, practicadas para los períodos fiscales 2001, 2002 y 2004, se concluye que, totalizados 27 hallazgos dentro de los planes evaluados, fueron corregidos totalmente 18 y de manera parcial 9, obteniéndose un rango de cumplimiento parcial de 1.66, para un porcentaje de cumplimiento del 83.3%.

Con relación a la Evaluación presupuestal se determinó que el total del presupuesto para la vigencia 2005, se destinó para Gastos, en un monto de \$8.742,1 millones, de los cuales se ejecutaron \$7.214,9 millones, equivalentes al 82.53%, efectuándose giros presupuestales al término de la vigencia por \$7.098.17 millones, que representan el 98.38% de lo comprometido y el 81.19% del presupuesto disponible. De otra parte, no se detectaron pagos sin respaldo presupuestal y los giros mantuvieron correspondencia con los montos señalados en el PAC.

Con relación al Balance Social, la Secretaría de Obras Públicas, durante la vigencia 2005, atendió dos problemas sociales, los cuales afectan directamente el comportamiento de los habitantes, desmejorando la calidad de vida, así como la disminución de la productividad urbana. A continuación se ilustran los respectivos problemas:

El primer problema trata sobre la afectación de la calidad de vida de los habitantes de Bogotá D.C., por las circunstancias de deterioro de la malla vial que impiden la movilidad en el Espacio Público tanto vehicular como peatonal. Con el fin de solucionar esta problemática, la –SOP– estableció como objetivo contribuir en el

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

mantenimiento de la malla vial de la ciudad, mediante el apoyo dado con el recurso humano, maquinaria y equipo.

El segundo problema trata sobre la atención de emergencias que afectan a los habitantes de Bogotá D.C. en su calidad de vida, por cuanto impide su libre movilización, poniendo en riesgo su vida e integridad personal. Con el fin de solucionar esta problemática la –SOP- propuso el objetivo de atender oportunamente las emergencias que se presentan en la ciudad, a través del apoyo de personal y maquinaria que se requiera.

Como conclusión del análisis al Balance Social, se establece que el cumplimiento por parte de la SOP, de las metas establecidas para la solución de los problemas planteados, durante la vigencia auditada, es satisfactorio. Sin embargo; aunque se cumplieron en gran medida las metas impuestas por la misma Entidad, no se deben desconocer las limitaciones que representa para el cumplimiento de los objetivos establecidos, el hecho de desarrollar sus actividades misionales solamente a través del desarrollo del Convenio N° 015 de 1998, razón por la cual, si se hace un análisis general de la problemática de la recuperación de la malla vial, el aporte de la SOP a la solución de los problemas planteados es mínimo.

Con respecto a la línea auditoría de contratación, se puede conceptuar que para la vigencia fiscal del año 2005, la contratación se centró en la suscripción de contratos de prestación de servicios y suministros necesarios para su funcionamiento, en razón de que se contó sólo con presupuesto de funcionamiento. La gestión de la Secretaría de Obras Públicas en este campo fue eficiente, adelantando los diferentes procesos de contratación de acuerdo con las normas establecidas, garantizando los resultados.

Dentro de la evaluación llevada a cabo al componente de integralidad de contratación, se llevó a cabo la evaluación de la contratación suscrita por la SOP, desde el año 2000, para la adquisición del software para el manejo de Almacén y Activos fijos, aplicativo SEVEN.

Como resultado de esa evaluación se concluyó que este aplicativo no es compatible con el programa TRIDENT de contabilidad, razón por la cual persiste a la fecha la observación efectuada por este ente Auditor con relación a la inexistencia de una interfase entre los dos programas, la necesidad de digitación de la información de inventarios para su adecuado proceso contable y los continuos problemas para la implementación del mismo. Ante las reiteradas observaciones sobre la necesidad de la existencia de la interfase entre los dos programas y las reiteradas dificultades en la

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

implementación del aplicativo SEVEN, la SOP se encuentra actualmente implementando el módulo de inventarios y activos fijos del programa TRIDENT de contabilidad, por lo que posteriormente el aplicativo SEVEN entraría en desuso, hechos estos por los cuales se determina un presunto hallazgo fiscal por valor de \$61'649.738, valor de toda la contratación suscrita a la fecha con la firma Digital Ware para la adquisición, actualizaciones, mantenimiento y consultorías del aplicativo SEVEN.

Finalmente y como parte del seguimiento a los Controles de Advertencia suscritos por la Administración, se llevó a cabo la evaluación y seguimiento al Control de Advertencia relacionado con el destino y disposición final de la Planta Asfáltica de Mondoñedo, en el que el Contralor de Bogotá, Señor Oscar González Arana, se dirigió al Alcalde Mayor de Bogotá, Señor Luis Eduardo Garzón, alertando a la Administración a su cargo, sobre la grave situación de riesgo en que se encontraban importantes recursos que fueron invertidos en la adquisición de la “Planta Asfáltica de Mondoñedo” y los que se seguían causando en su vigencia y protección. Siendo una de las inversiones más improductivas que ha adquirido el Distrito Capital en los últimos veinte años, el cual, desde el año 1998 se convirtió en un “elefante blanco” para la ciudad, en la medida en que se seguían dilatando las decisiones que debía tomar la Administración sobre su destino y disposición final. Como respuesta a este Control de Advertencia la Administración estableció cuatro (4) alternativas para la solución con sus respectivas acciones efectivas e inmediatas para decidir el destino y disposición final de la Planta de Mondoñedo, dentro de las cuales se encontraba la Alternativa N° 1 que consistía en continuar con el ofrecimiento del bien a través del martillo del Banco Popular, siendo ésta la alternativa adoptada, en razón a la venta de la Planta de Mondoñedo, realizada el 7 de Junio de 2006 a DOBLE A INGENIERIA S.A., conforme al Acta de Adjudicación 913-0662942, por valor de \$460.000.000, dando cumplimiento cabal a los acciones adoptadas con el fin de dar solución a la situación advertida.

Los resultados del examen, así como los hallazgos detectados en los párrafos anteriores, permiten conceptuar que la gestión adelantada por la SOP, acata en gran porcentaje las disposiciones que regulan sus actividades y relaciones, sin embargo; y aún teniendo en cuenta que el sistema de control interno presenta importantes avances en su mejoramiento, la situación expuesta y el hecho de no contar con una infraestructura técnica ni operativa necesaria que le permita asumir la recuperación de la malla vial de la forma eficiente y eficaz que demanda la ciudad, debido a las políticas de los últimos años llevadas a cabo por la Administración Central, así como la falta de definición en el destino de la Entidad, que es objeto de un proceso de transformación que a la fecha no define su fortalecimiento o liquidación, influyen de

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

manera determinante en la opinión a emitir sobre la Gestión de la Entidad, concluyéndose que la Gestión adelantada por la Entidad es desfavorable.

Opinión sobre los Estados Contables

A continuación se emite la opinión resultado del desarrollo del proceso auditor sobre los estados financieros de la Secretaría de Obras Públicas:

Se examinó el Balance General a 31 de diciembre de 2005 y el Estado de Actividad Financiera Económica y Social del 1 de enero a 31 de diciembre del mismo año; el examen se efectuó de conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas y las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas; se efectuaron las pruebas sustantivas y de cumplimiento previstas en los programas de Auditoría contenidos en el Memorando de Planeación; se examinaron las cuentas Deudores, Propiedad Planta y Equipo, Bienes de Beneficio y Uso Público, Cuentas por Pagar, Ingresos, Gastos y Patrimonio.

El Sistema de Control Interno contable presenta inconsistencias susceptibles de mejorar tales como: no existe un plan de manejo de riesgos del área, no se efectuaron inventarios a diciembre 31 de 2005 y no se encuentran integradas las distintas áreas de la Entidad, poniendo en riesgo el proceso de conciliación y la calidad de la información presentada a diciembre 31 de 2005. Lo mencionado anteriormente, incumple lo señalado en el literal e), del artículo 2 y el literal i), del artículo 4 de la ley 87 de 1993 y constituye hallazgo administrativo que debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

La Secretaría no efectuó inventarios de su propiedad planta y equipo a diciembre 31 de 2005, contraviniendo lo señalado en el Numeral 1.1.3.4. del Plan General de Contabilidad Pública, relacionado con la conciliación y confrontación de las existencias y obligaciones reales del ente público contemplado en el Plan General de Contabilidad Pública, creando incertidumbre en las cifras de dicha cuenta presentadas en el balance a diciembre 31 de 2005.

En nuestra opinión, excepto por lo expresado en los párrafos anteriores, los Estados Contables de la Secretaría de Obras Públicas, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2005, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas prescritas por la Contaduría General de la Nación.

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

Consolidación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, tal como se detalla en el Anexo No. 1, se establecieron once (11) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) corresponde a un hallazgo con alcance fiscal en cuantía de \$61.649.738, que será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y además, con incidencia disciplinaria, razón por la cual por lo que se trasladará a la Personería de Bogotá.

Concepto sobre fenecimiento

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el hallazgo con incidencia fiscal, las deficiencias y debilidades detectadas en el Sistema de Control Interno, el cual arrojó una calificación final de 3.86 y la opinión expresada sobre la razonabilidad con salvedades de los Estados Contables, la cuenta rendida por la Entidad correspondiente a la vigencia 2005, **NO SE FENECE**.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la Entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar tanto las deficiencias presentes como las puntualizadas en los planes de mejoramiento suscritos con anterioridad en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del informe por parte de la Entidad.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, los responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, teniendo en cuenta la Resolución N° 053 de 2001, emanada de la Contraloría de Bogotá, en lo relacionado con los elementos del plan de mejoramiento.

Bogotá, D.C. 9 de noviembre de 2006

MONICA CERTAIN PALMA
Directora Sector 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. ANALISIS SECTORIAL

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

2.1. LA MALLA VIAL DE BOGOTÁ Y EL SUBSISTEMA VIAL

Tal como se reseñará en el documento técnico soporte para la primera revisión del POT, una de las fortalezas más importantes en materia de competitividad de Bogotá es la infraestructura física existente, que da mayor conectividad a las actividades desarrolladas en el espacio urbano y de la región económica con el resto del mundo. Por tal razón, la conectividad de la ciudad con la región y con el resto del mundo es fundamental para optimizar los niveles de producción y desarrollo de las actividades socioeconómicas, generando condiciones de competitividad. Lo cual se evidencia en el desempeño de algunas variables como transporte, turismo, servicios públicos y comunicaciones, pero que finalmente sólo resultarán eficientes cuando la infraestructura¹ y la superestructura para el transporte sean consecuentes con la demanda, de tal forma que se logre un equilibrio.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 19 del Decreto Distrital 190 de 2004, El sistema de movilidad, es aquel que integra de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas y carga con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural. También conforman el sistema los estacionamientos públicos, y los terminales de buses interurbanos de pasajeros y de carga. El sistema de movilidad actúa de manera interdependiente con la estructura socio económica y espacial conformada por la red de centralidades² y debe garantizar la conectividad entre las mismas, y de éstas con la región, el país y el mundo. A nivel urbano deben garantizar la movilidad y conexión entre las centralidades y los tejidos residenciales que gravitan a su alrededor. A nivel rural, conecta los poblados rurales y las áreas de actividad existente en su interior y con la ciudad.³

¹ Es la oferta física de vías, tales como: carreteras, aéreas, marítimas, férreas, fluviales; en la ciudad la malla vial, los andenes, alamedas y ciclovías.

² “**centralidades**” que son lugares de la ciudad en las que se localizan las actividades económicas (que pueden ser de carácter internacional, nacional, regional o urbano) más importantes (comercio, industria, oficinas) y las cadenas de productores y compradores que impulsan el desarrollo económico de la ciudad. La intención de consolidar esta red de centralidades es integrar y conectar las actividades dispersas, concentrar las empresas y negocios en estos sectores y reducir los tiempos de desplazamiento. La identificación de las centralidades se hace dependiendo del potencial de su actuación en la red de ciudades. Así:

- Aquellas en las que se hacen negocios y trabajos que permiten la integración internacional y nacional.
- La que permiten la integración con la región.
- Las que favorecen la integración dentro de la ciudad.

Esta red de centralidades se complementa con otras zonas de la ciudad en las que hay sitios de trabajo y equipamientos, que se llaman centralidades zonales o locales y que no se definen a nivel del POT porque son más pequeñas, pero se determinan en las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ).

³ Decreto Distrital 190 de 2004 “por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”.

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

Según el artículo 164 del Decreto Distrital 190 de 2004, **el sistema de movilidad** está conformado por los **subsistemas**:

- **Vial** (malla vial) y **vial peatonal** (andenes, plazas, parques, cruces peatonales, puentes peatonales y senderos).
- **Transporte**: Sistema de Transporte público (colectivo y masivo), Transporte individual (taxis), Transporte particular y Transporte no motorizado (bicicletas).
- **Regulación y Control de tráfico**: conformado por los centros de control de tráfico, la red de semaforización, los Sistemas tecnológicos de vigilancia y control de la operación del tráfico (centro de control Sistema Transmilenio).

El Sistema de Movilidad, tiene como fin atender los requerimientos de movilidad de pasajeros y de carga en la zona urbana y de expansión, en el área del Distrito Capital y conectar la ciudad con la red de ciudades de la región con el resto del país y el exterior. En el párrafo de este artículo se define que la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) deberá formular, en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y las demás entidades del **Sistema, el Plan Maestro de Movilidad**, orientado a atender las necesidades de accesibilidad y movilidad de la ciudad y de conexión con la red regional de ciudades, el resto del país y el exterior.

El Sistema vial urbano de Bogotá: es el conjunto de vías interdependientes con jerarquías diferentes que conectan los sectores de la ciudad y a ésta con la región y la Nación, a Diciembre 31 de 2005 alcanzan un total de **15,347.8 Km.- carril de vías**, las cuales se clasifican en dos (2) subsistemas:

- **El subsistema vial** con 14,505.3 Km.- carril de vías, que corresponden al 94.51% del total de vías de la ciudad.
- **Subsistema de transporte** con 842.5 Km.- carril de vías, que corresponden al 5.49% del total de las vías de la ciudad. Este subsistema tiene dos componentes: **el primero** que corresponde a 285.9 Km.- carril por los cuales circulan de manera exclusiva los buses rojos articulados del Sistema Transmilenio (operadores de troncal), y el **segundo** que corresponde a 556.6 Km.-carril de uso mixto, paralelos a las troncales del Sistema TransMilenio, por el cual circulan los vehículos particulares, los alimentadores del Sistema TransMilenio, vehículos intermunicipales de pasajeros, los vehículos de

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

carga, los taxis y el resto de vehículos de servicio público diferente al colectivo de pasajeros (buses, busetas, microbuses).

**CUADRO No. 1
INVENTARIO DE LA MALLA VIAL DE BOGOTA 2005**

MALLA VIAL	TOTAL MALLA		USO DE LA MALLA VIAL			
	a.m.- carril	%	TransMilenio		Mixto	
			a.m.- carril	%	a.m.- carril	%
1.SUBSISTEMA VIAL	14,505.3	94.51%			14,505.3	94.51%
1.1.Malla vial Arterial Principal y Complementaria	2,714.9	17.69%			2,714.9	17.69%
1.2.Malla Vial Intermedia	4,070.8	26.52%			4,070.8	26.52%
1.3.Malla Vial Local	7,719.6	50.30%			7,719.6	50.30%
2.SUBSISTEMA DE TRANSPORTE	842.5	5.49%	285.9	1.86%	556.6	3.63%
2.1.Troncal Calle 80	110.4	0.72%	41.8	0.27%	68.6	0.45%
2.2.Troncal Caracas	141.9	0.92%	75.8	0.49%	66.1	0.43%
2.3.Troncal Autopista Norte	122.3	0.80%	26.3	0.17%	96.0	0.63%
2.4. Calle 13-Américas	155.8	1.02%	51.5	0.34%	104.4	0.68%
2.5. Troncal Norte Quito Sur	209.3	1.36%	62.0	0.40%	147.3	0.96%
2.6. Troncal Avenida Suba	102.9	0.67%	28.5	0.19%	74.3	0.48%
TOTAL MALLA VIAL	15,347.8	100.00%	285.9	1.86%	15,061.9	98.14%

Fuente: IDU.

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

El INVÍAS calcula que la red Vial Nacional tiene aproximadamente 16.640 kilómetros de vías, de los cuales la mayoría son de dos carriles, lo que indica que Bogotá administra una red que es aproximadamente el 50% de la red Vial Nacional.

En términos de uso, el 98.1% de la malla vial de la ciudad se destina al uso mixto (transporte público individual y colectivo de pasajeros, transporte de alimentadores del Sistema TransMilenio, transporte de vehículos particulares y transporte de carga e intermunicipal) y el 1.9% corresponden a los corredores exclusivos del Sistema TransMilenio (Transporte Masivo en buses articulados rojos).

2.1.1. La malla vial en Subsistema Vial: Inversión, Estado y Prospectivas:

El Subsistema vial a lo largo de 14,505 Km.- carril (94.5 del total de la malla vial), está constituido por la interconexión de cuatro mallas jerarquizadas de acuerdo a sus características funcionales en materia de centralidad, volumen de tránsito, y conectividad entre las mismas, y relacionadas funcionalmente por las intersecciones generadas por estas. En el cuadro No. 1 se observa que de los 14,505 kilómetros

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

carril que corresponden al Subsistema Vial de la ciudad: el 50% (7,720 a.m.-carril) corresponden a la malla vial local, el 26.5% (4,070 a.m.-carril) a la malla vial intermedia y el 17.5% (2,715 a.m.-carril) a la malla vial arterial principal y complementaria, y se clasifican así:

- **La Malla Vial Arterial principal**, es la red de vías de mayor jerarquía que actúa como soporte de la movilidad y accesibilidad metropolitana y regional. La componen tres subsistemas:

- √ **El subsistema del centro tradicional y la ciudad central:** está conformado por una red relativamente ortogonal y continua de calles dentro de la ciudad central, y por la avenida Ciudad de Quito (NQS), la cual actúa como gran vía perimetral de altas especificaciones.
- √ **El subsistema metropolitano:** garantiza la conexión del centro metropolitano con las áreas de vivienda en el suelo urbano y de expansión, y la accesibilidad y conexión directa entre las centralidades urbanas definidas por el modelo de ordenamiento. Compuesto por una red de avenidas metropolitanas que permiten la accesibilidad a todos los sectores de la ciudad comprendidos entre la Avenida Ciudad de Quito (NQS) y la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), desde el norte hasta el sur. Siendo el soporte básico para los diferentes modos de transporte masivo.
- √ **El subsistema de integración ciudad-región** está conformado por vías de alta especificación que conectan los municipios aledaños con la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) y con la Avenida Circunvalar del sur, el cual debe garantizar el acceso a la zona o zonas industriales definidas en el POT y a las centrales de abastos mayoritarias, así como el Aeropuerto Internacional El Dorado. Las vías que lo conforman, son: **Avenidas Anillares (2):** Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) y Avenida Boyacá, **Vías de Salida al norte ((2):** Avenida Paseo de los Libertadores y Autopista Norte, **Vías de salida al occidente(4):** Avenida San José (calle 170), Avenida Celestino Mutis (calle 63), Avenida Medellín (calle 80), Avenida del Centenario (calle 13), **Vías de salida al Oriente (4):** Avenida del Polo Club (calle 200), Autopista al Llano, Avenida Circunvalar del Sur, Avenida Camino de Paquilla, **Vía de Salida al sur:** Avenida del Sur (carretera a Soacha).

- **La Malla Vial Arterial Complementaria**, la cual consiste en una red de vías que articula operacionalmente a la malla vial principal y la malla vial

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

intermedia; permite la fluidez del tráfico interior de los sectores conformados por la malla vial principal y determina la dimensión y forma de la malla vial intermedia, la cual se desarrolla a su interior. Esta malla es soporte básico para el transporte privado y para las rutas alimentadoras del sistema de transporte masivo.

- **La Malla Vial Intermedia en sus 4,070.8 Km.- carril (26.52% del total del subsistema vial)** está constituida por una serie de tramos viales que permean la retícula que conforman las Mallas Arterial Principal y Complementaria, sirviendo como alternativa de circulación a éstas. La Malla Vial Intermedia permite el acceso y fluidez vial de la ciudad a escala zonal.
- **La Malla Vial Local en sus 7,719,6 Km.- carril (50.3% del total del subsistema vial)**, está conformada por los tramos viales, cuya función principal es la de permitir el acceso a las unidades residenciales.

2.1.1.1. El estado de las Vías que conforman el Subsistema Vial de Bogotá

Teniendo en cuenta que el estado de las vías que conforman el subsistema de transporte (carriles TransMilenio y de usos mixto), por efecto del mantenimiento preventivo y correctivo inmerso en el 50% de los contratos de construcción⁴, se encuentran en buen estado y que para las Troncales Autonorte, calle 80 y eje ambiental el mantenimiento correctivo y preventivo se viene ejecutando con recursos del “Convenio Nación Distrito” ; **la evaluación de la red vial se circunscribe a determinar el estado en que se encuentran las vías que conforman del subsistema vial** por las que se movilizan todos los vehículos de la ciudad con excepción de los buses articulados del Sistema TransMilenio, para la evaluación se parte del diagnóstico efectuado por el IDU anualmente que utiliza como parámetro el Índice de Condición de Pavimentos (ICP)⁵, que permite calificar la condición superficial de la estructura del pavimento, evaluación que permite establecer el tipo de intervención requerido para cada vía y calificar el estado de las vías en buenas, regulares y malas.

⁴ Los contratos de construcción de las troncales de Fase II: Américas, NQS y Avenida Suba contemplan cinco años de mantenimiento preventivo y correctivo.

⁵Para un “ ICP <= 30” el diagnóstico corresponde a “Vías en mal estado”, para un “ 31 <= ICP < =70” el diagnóstico corresponde a “Vías en regular estado” y para un “ ICP >= 71” el diagnóstico corresponde a “Vías en buen estado”.

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

**CUADRO No. 2
INVENTARIO Y DIAGNÓSTICO DEL SUBSISTEMA VIAL
Años: 2003,2004 y 2005**

MALLA VIAL	INVENTARIO DIC. 2003			INVENTARIO DIC. 2004			INVENTARIO DIC. 2005					
	Total Km.-carril	Estado			Total a.m.-carril	Estado			Total a.m.-carril	Estado		
		Bueno	Regular	Malo		Bueno	Regular	Malo		Bueno	Regular	Malo
SUBSISTEMA VIAL(Km.)	14,469	3761	4881	5827	14483	3738	3596	7149	14505	4072	2705	7729
1.Malla vial Arterial Principal y Complementaria	2,699	63%	26%	11%	2,713	63%	22%	15%	2,715	56%	26%	18%
2.Malla Vial Intermedia	2,612	16%	52%	33%	2,612	13%	40%	47%	4,071	10%	33%	57%
3.Malla Vial Local	9,158	18%	31%	51%	9,158	19%	21%	60%	7,720	28%	9%	63%
TOTAL		26%	34%	40%		26%	25%	49%		28%	19%	53%

Fuente: Dirección Técnica de Planeación-IDU.

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

En términos de inventario, la malla vial en el 2004 se incrementó en 14 Km.-carril con respecto al 2003, incremento que se da en la malla vial arterial principal y complementaria; en el 2005 se produce un aumento de 22 Km.-carril con respecto al total de Km.-carril existentes en Diciembre de 2004, de los cuales 2 Km.- carril corresponden a la malla vial arterial principal y complementaria y 20 Km.-carril a nueva malla vial intermedia, malla vial, esta última, que el IDU reclasifica en los mismos 20 Km.- carril para atender las necesidades de un mayor kilometraje de vía requerido por las rutas alimentadoras y al reacondicionamiento en la malla vial local de las rutas del transporte público colectivo que son desplazadas por la entrada en operación de las troncales TransMilenio⁶.

En lo que corresponde al estado del pavimento, obsérvese que en cada uno de los tres años, **el 26% se encuentra en buen estado**, es decir que en términos de “estado bueno” la malla vial no se ha modificado al menos en términos relativos.

⁶ Decreto Distrital 115 de 2003. Artículo 11. Modificación de rutas o servicios. Se modificarán las rutas y servicios que se encuentren autorizados según lo requieran las necesidades de movilización de la ciudad, teniendo en cuenta el diseño del sistema de transporte que desarrolle la Secretaría de Tránsito y Transporte para el Distrito Capital, y considerando la demanda del servicio que evidencien los estudios técnicos.

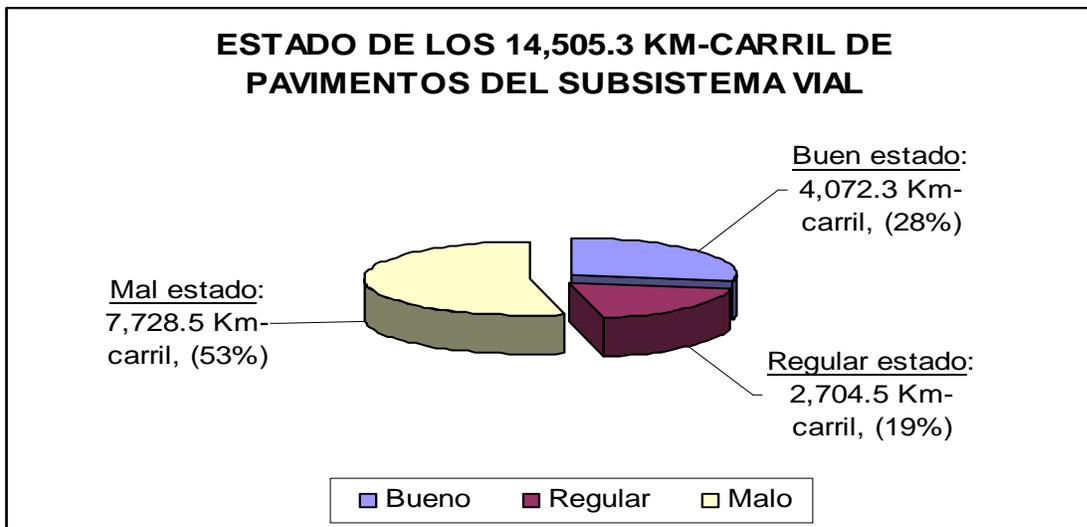
Se entiende modificada una ruta cuando se cambie su recorrido o su longitud; la modificación del servicio se hará mediante el cambio del nivel de servicio, las frecuencias y la capacidad transportadora de la ruta. Artículo 2. Restricciones a la circulación del transporte público colectivo urbano e intermunicipal por las troncales del Sistema TransMilenio. En desarrollo de los principios contenidos en el artículo 3º numeral 1 letra c) de la ley 105 de 1993, se facilitará la operación de las nuevas troncales del Sistema TransMilenio.

En consecuencia, a partir de la fecha que se establezca para el inicio de operación de una o más troncales del Sistema TransMilenio, los vehículos automotores utilizados en el transporte colectivo urbano e intermunicipal de pasajeros no podrán transitar por las troncales destinadas para el uso exclusivo del Sistema TransMilenio, trátense de los carriles destinados al transporte masivo o de los carriles paralelos destinados al tráfico mixto, encontrándose prohibidos tanto los recorridos totales como los recorridos parciales sobre dichas vías.

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

No sucede lo mismo con los pavimentos de la malla vial en mal estado, que año a año presentan un deterioro progresivo preocupante, que en el 2003 era del 40% y se incrementó al 49% en el 2004 y al 53% en el 2005, debido a que ante la escasez de recursos, el IDU ha venido priorizando la inversión en la atención en el mantenimiento preventivo y correctivo de la malla vial en buen estado, dedicando el remanente de recursos a la atención de la malla vial en regular estado, que al ser insuficientes incrementan de esta forma los Km.- carril de pavimentos en mal estado.

GRÁFICO No.1
ESTADO DE LAS VÍAS QUE CONFORMAN EL SUBSISTEMA VIAL DE BOGOTÁ A DIC. 2005



Fuente: IDU.

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

En general y tal como se observa en el Gráfico No. 1, el estado de las vías que conforman el subsistema vial, a Diciembre de 2005, presentaba el siguiente estado:

- El 53% de la malla vial del subsistema vial se encontraba en mal estado.
- El 19% en regular estado.
- Y sólo se encuentra en buen estado el 28%.

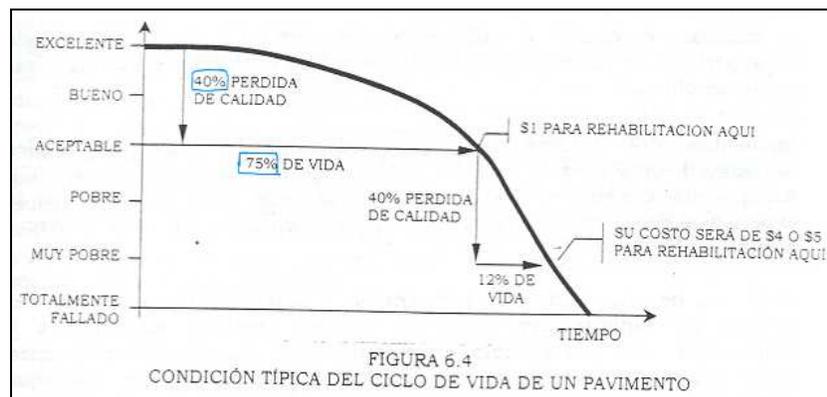
La situación más crítica se presenta en la malla vial local, en la cual el 63% se encuentra en mal estado y el 9% en regular estado, le siguen la malla intermedia que en sus 2,332.4 Km.-carril de vía, el 57% se encuentra en mal estado y el 33% en regular estado. En lo que corresponde a la malla vial arterial, la situación encontrada es menos crítica pues sólo el 18% se encuentra en mal estado, el 26% en regular

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

estado y el 56% presentan su pavimento en un buen estado, sin embargo, obsérvese que con respecto al año anterior los kilómetros de malla vial arterial que se encontraban en buen estado disminuyeron en 1,903 Km. - carril , pasando del 63% al 56%, **lo que se constituye en un indicador de que el IDU, al menos durante el 2004 y 2005, no ha logrado mantener la malla vial que se encontraba en buen estado, situación que de no controlarse oportunamente, en términos de impacto y metas físicas producirán efectos cada vez menores, puesto que mientras atender un metro cuadrado de malla vial en buen estado le cuesta a la ciudad cerca de \$34.260, ese mismo metro cuadrado, cuando se encuentre en mal estado y requiera de reparación total costará más de \$450.000.**

En el gráfico siguiente de la Guía Metodológica para el Diseño de obras de Rehabilitación de INVÍAS, se muestra la relación entre el deterioro y los costos según el instante de la intervención.

GRÁFICO No. 2



En el gráfico tomado por el IDU se muestra que de no invertirse un peso en rehabilitación de un pavimento cuando se ha consumido un 75% de su vida y su nivel de servicio ha caído en 40%, se requerirá una inversión de 4 pesos luego de que se pierda otro 40 % de nivel de servicio y que ello tomará sólo 12% más de la vida del pavimento¹.

En el cuadro No. 3 se observa el grave el deterioro de la malla del subsistema vial al interior de cada una de las 19 localidades que conforman el área urbana del Distrito Capital, de acuerdo con el diagnóstico realizado por el IDU, a diciembre de 2005:

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

CUADRO No. 3
INVENTARIO Y DIAGNÓSTICO DEL SUBSISTEMA VIAL POR LOCALIDADES
(Diciembre de 2005)

LOCALIDAD	TOTAL		ESTADO		
	KM - CARRIL	%	BUENO	REGULAR	MALO
Antonio Nariño	254	1.8%	17%	30%	53%
Los Mártires	371	2.6%	18%	30%	52%
San Cristóbal	734	5.1%	20%	16%	64%
Puente Aranda	882	6.1%	24%	22%	54%
Barrios Unidos	669	4.6%	25%	22%	53%
Bosa	829	5.7%	26%	8%	66%
Kennedy	1546	10.7%	26%	18%	56%
Rafael Uribe	664	4.6%	27%	18%	55%
Suba	1505	10.4%	27%	21%	52%
Ciudad Bolívar	1049	7.2%	30%	11%	59%
Usaquén	1174	8.1%	30%	21%	49%
Fontibón	892	6.1%	30%	24%	46%
Engativá	1333	9.2%	30%	26%	44%
Teusaquillo	626	4.3%	31%	26%	43%
Tunjuelito	370	2.6%	34%	8%	58%
Chapinero	540	3.7%	34%	16%	50%
La Candelaria	65	0.4%	35%	12%	53%
Usme	658	4.5%	36%	2%	62%
Santafe	345	2.4%	41%	19%	40%
TOTALES	14506	100.0%	28%	19%	53%

Fuente: Dirección Técnica de Planeación-IDU.

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

- La localidad Antonio Nariño es la que presenta el mayor deterioro en su malla vial, el 53% de sus vías se encuentra en mal estado y el 30% en regular estado.
- En Los Mártires, el 52% se encuentra en mal estado y el 30% presenta un estado regular.
- En San Cristóbal, el 64% de su malla vial se encuentra en mal estado, el 16% presenta un estado regular.
- En Puente Aranda y Barrios Unidos, el 54% de su malla vial se encuentra en mal estado y el 22% presenta regular estado.
- En Bosa, cerca del 66% se encuentra en mal estado y el 8% presenta un estado regular.
- En las localidades de Kennedy y Rafael Uribe, el 55% de la malla vial se encuentra en mal estado y el 18% de sus vías presentan un estado regular.

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

- En Suba, el 52% de sus vías se encuentran en mal estado y el 21% muestran un estado regular.
- Cerca del 60% de la malla vial de la localidad de Ciudad Bolívar presenta un mal estado y el 11% se encontraba en regular estado.
- En Usaquén, el 49% de su malla vial presenta mal estado y el 21% presenta un estado regular.
- En Fontibón, el 46% de su malla vial se encontraba en mal estado y el 24 mostraba un estado regular.
- En las de Engativá y Teusaquillo, cerca del 44% de su malla vial presenta mal estado y el 26% presenta un estado regular.
- En Tunjuelito, el 58% se su malla vial presenta mal estado y el 8% ya presenta un deterioro regular.
- En Chapinero, el 50% se encuentra en mal estado y el 16% en regular estado.
- En La Candelaria, el 50% de su malla vial se encuentra en mal estado y el 16% en regular estado.
- En Usme, el 62% se encuentra en mal estado y apenas el 2% en regular estado.
- En Santa fe, el 40% de sus vías se encuentran en mal estado y el 19% mostraban un estado regular.

2.1.1.2. *Inversión y Costos de Recuperación del Subsistema Vial.*

**CUADRO No. 4
INVERSIÓN DEL IDU EN EL SUBSISTEMA VIAL**

(Millones \$ corrientes)

AÑO	PROGRAMADO Millones \$	EJECUTADO	
		Millones \$	%
1999	662,865	582,357	87.85%
2000	518,685	498,202	96.05%
2001	230,239	216,408	93.99%
2002	265,972	260,960	98.12%
2003	237,696	235,179	98.94%
2004	222,268	203,582	91.59%
2005	288,047	282,567	98.10%
SUBTOTAL	2,425,772	2,279,255	93.96%
A junio 2006	540,804	98,566	18.23%
TOTAL	2,966,576	2,377,821	80.15%

Fuente: IDU, Dirección Técnica de Planeación-IDU.

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

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

Durante el período 1999 – 2005, el IDU destinó a las vías del subsistema vial, particularmente a las vías de las mallas arterial e intermedia, cerca de \$2.4 billones de los cuales se ejecutaron \$2.3 billones (94%), siendo los años de 1999 y 2000 los de mayor presupuesto asignado y desde luego, los de mayor inversión (\$1.1 billones), en los 5 años siguientes hasta el 2005, los recursos invertidos no sobrepasaron los \$240,000 millones por año. Para el año de 2006 se asignaron \$540,804 millones, de los cuales a Junio de 2006, el IDU presentó una ejecución de apenas el 18.2%.

Si bien es cierto que la asignación presupuestal para el 2006 duplica las de los cinco años anteriores, de mantenerse esta tendencia para los próximos 10 años, la inversión seguirá siendo insuficiente para atender el deterioro progresivo de 14,505 Km. - carril por los que circulan los vehículos de transporte público (individual y colectivo), los de uso particular, transporte intermunicipal y de carga. En consecuencia y entendiendo que el deterioro corresponde a un comportamiento dinámico, si se pretende mejorar la cobertura de vías en buen estado y realizar las obras de los ejes de conexión regional, es urgente que el Distrito revise el sistema fiscal vigente y busque otras fuentes alternativas de financiamiento.

**CUADRO No. 5
PRESUPUESTO REQUERIDO EN DIC. DE 2005 y 2006 PARA:
MANTENIMIENTO, REHABILITACIÓN Y
RECONSTRUCCIÓN DEL SUBSISTEMA VIAL**

(Millones de \$ de 2005)

COMPONENTES DEL "SUBSISTEMA VIAL"	INTERVENCIÓN REQUERIDA	RECURSOS REQUERIDOS A DICIEMBRE DE 2005		RECURSOS ASIGNADOS EN EL 2006	DÉFICIT DE RECURSOS EN DIC. 2006
		Sin Andenes	Con Andenes		
Malla Vial Arterial Principal y Complementaria	Mantenimiento Nivel I	61,916	61,916		
	Mantenimiento Nivel II	319,654	414,127		
	Rehabilitación	327,280	460,617		
	TOTAL	708,850	936,660	119,932	816,728
Malla Vial Intermedia	Mantenimiento Nivel I	13,977	13,977		
	Mantenimiento Nivel II	502,500	652,025		
	Rehabilitación	1,273,238	1,810,251		
	TOTAL	1,789,715	2,476,253	312,114	2,164,139
Malla Vial Local	Mantenimiento Nivel I	63,526	63,526		
	Mantenimiento Nivel II	222,054	298,625		
	Rehabilitación	2,344,391	3,943,666		
	TOTAL	2,629,971	4,305,817	134,296	4,171,521
TOTAL DEL SUBSISTEMA VIAL		5,128,536	7,718,730	566,342	7,152,388

Fuente: IDU, Dirección Técnica de Planeación-IDU.

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

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

El valor estimado de los recursos requeridos para corregir el deterioro encontrado en las vías del Subsistema vial a precios del 2005, asciende a más de \$7 billones, de los cuales en la vigencia fiscal de 2006 se han presupuestado \$0.57 billones, quedando un déficit de recursos que al finalizar el 2006 será de 7.1 billones (cifra ligeramente inferior al total del presupuesto anual del Distrito Capital que para la vigencia del 2006, asciende a \$9.1 billones⁷), con lo cual las expectativas de frenar el deterioro de la malla vial, siguen siendo inciertas, hasta tanto el Concejo y la administración distrital evalúen y determinen una estrategia operacional y financiera que en el mediano plazo, amortigüen el deterioro progresivo de la malla vial diagnosticado.

2.2. LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS Y SU PAPEL EN EL MANTENIMIENTO DE LA MALLA VIAL DE LA CIUDAD.

“Ante las dificultades de movilidad ocasionadas por el deterioro progresivo de la malla vial y la necesidad de atender imprevistos y situaciones de estado crítico superficiales en las vías y en el espacio público, en octubre de 1998 se firmó entre el IDU y la Secretaría de Obras Públicas - S.O.P. el Convenio 015 que tiene por objeto: *“El desarrollo de actividades compartidas en materia de mantenimiento de la malla vial y atención de situaciones imprevistas presentadas en las vías y el espacio público de Bogotá D.C., la S.O.P. se compromete a prestar al IDU todo el apoyo operativo que le sea posible para la realización de las labores y la ejecución de los programas readicionados con las competencias que por disposiciones legales y reglamentarias le corresponden, poniendo a su disposición cuando el IDU lo requiera la maquinaria y equipos relacionados en el anexo No. 1 del anexo 1 del presente convenio, así como los operarios de los mismos”*; es así como en desarrollo del objeto del convenio, se estructuró el programa BRIGADA DE REACCIÓN VIAL (antes programa Exhucos) que desarrolla actividades de mantenimiento que consisten básicamente en: Parcheos, bacheos, rehabilitaciones, renivelaciones con material granular, estabilizaciones con material fresado y emulsiones asfálticas, cemento y apoyo a situaciones de emergencias, tales como: estabilización de taludes, construcción de gaviones, atención de desastres, control de inundaciones y manejo de aguas en las vías de la ciudad.

La BRIGADA DE REACCIÓN VIAL tiene como objetivos específicos los desarrollados por el IDU y la SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS- S.O.P., así:

⁷ El Presupuesto Anual del Distrito Capital para la vigencia 2006 asciende a \$9.1 billones, que sumado al presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (\$2.9 billones) y al de las Empresas Sociales del Estado (\$ 0.7 billones) totaliza un presupuesto “General del Distrito Capital” que asciende a \$12.7 billones vigente en Junio de 2006.

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

- Desarrollados por el IDU:
 - √ Es el responsable de los costos y gastos que se ocasionan en la ejecución de los contratos inherentes al desarrollo del Programa Brigada de Reacción Vial.
 - √ Desarrolla la planeación, ejecución y control de los insumos básicos para su contratación, suministro, inventario, producción y despachos de las mezclas asfálticas producidas en la planta El Zuque y el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos pesados y vehículos de propiedad de la S.O.P, con destino al mantenimiento periódico de la malla vial de la ciudad.
 - √ Contrata y coordina el suministro de mezcla asfáltica, como complemento a las necesidades de consumo de la Brigada de Reacción Vial, en todos los frentes de la ciudad.
 - √ Semanalmente en comité de Brigada, coordina y define el nivel de intervención con base en un modelo de priorización, el cual proporciona una herramienta de carácter técnico que orienta las intervenciones que realiza la Brigada, para garantizar la movilidad en la malla vial principal, complementaria e intermedia de la ciudad.

- Desarrollados por la S.O.P.:
 - √ Presta al IDU el apoyo operativo para la realización de las labores y la ejecución de los Programas relacionados con las competencias que por disposiciones legales y reglamentarias le corresponden.
 - √ Este proceso operativo consiste en la disposición del personal, maquinaria y equipos de propiedad de esta entidad, responsabilizándose de todos los gastos administrativos que el manejo del personal genere”⁸.

⁸ Tomado del capítulo de análisis sectorial Informe de Auditoría Gubernamental S.O.P. 2004.

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

2.2.1. Metas físicas ejecutadas por la Brigada de reacción vial durante el período enero 2003 Mayo de 2006.

**CUADRO No. 6
METAS FÍSICAS EJECUTADAS POR LA BRIGADA DE REACCIÓN VIAL**

SUBSISTEMA VIAL	2003		2004		2005		May-06	
	M2	Km.-Carril	M2	Km.-Carril	M2	a.m.-Carril	M2	a.m.-Carril
Malla Vial Arterial Principal y Complementaria	271,253	77.50	336,449	96.13	223,458.0	63.85	143,065.8	40.88
Malla Vial Intermedia	192,322	54.95	80,811	23.09	163,790.1	46.80	34,253.9	9.79
Malla Vial Local	17,987	5.14	100,796	28.80	675,321.8	192.95	274,510.0	78.43
Vías en Afirmado	819,963	234.28	562,319	160.66				
TOTAL METAS	1,301,525	371.86	1,080,375	308.68	1,062,569.9	303.59	451,829.7	129.09
COSTOS:								
TOTALES en millones de \$	25,336	25,336	14,950	14,950	36,403	36,403		
A. Por Kilómetro Carril(Mills \$)		68.1		48.4		119.9		
B. Por Metro cuadrado(Mills \$)	0.01947		0.01384		0.03426			

Fuente: IDU, Dirección Técnica de Malla Vial.

Cálculos: Subdirección Análisis Sectorial, Dirección Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá.

En el cuadro anterior, se observa que con respecto al 2003, la cantidad de Km.- carril intervenidos por la brigada de reacción vial disminuyó en 63 Km.- carril (17%), en el 2005 disminuyó en 68.3 Km.- carril (18.4%). Las disminuciones en los trabajos ejecutados se da particularmente en las vías en afirmado que en el 2004 disminuyeron en 74 Km.- carril (31.4%) y en el 2005 no se ejecutaron trabajos en este tipo de vías. En lo que corresponde a la **malla vial arterial principal** y complementaria, en el 2004, la brigada de reacción vial aumentó en 19 Km.-carril (24%), pero en el 2005, disminuyeron en 13.7 kilómetros carril (17.7%) los trabajos realizados; el mantenimiento en la **malla vial intermedia** disminuyó en los dos años: en el 2004, cerca del 60% (32 Km.-carril) y, en el 2005 en el 15% (8.2 Km.- carril); al contrario de lo sucedido en las vías anteriores, el mantenimiento que se ha venido practicando en la **malla vial local** se ha venido incrementando pasando de 5.1 Km.- carril intervenidos en el 2004 a 24 Km.- carril en el 2004 y, a 188 Km.-carril en el 2005.

En términos generales y al margen de la condición superficial de la estructura de los pavimentos intervenidos, y de que éste es apenas uno de los varios frentes de trabajo que viene realizando el IDU para enfrentar el deterioro progresivo que presenta la malla vial a lo largo de sus 14,505 Km.- carril de vía, se observa que la cantidad de kilómetros carril intervenidos ha venido disminuyendo, lo cual se puede explicar por el hecho de que la severidad del deterioro ante la escasez de recursos

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

es mayor año a año, lo cual implica un costo progresivo por cada kilómetro carril que se pretenda atender, y a que en el año de 2004, adicional al soporte administrativo y operacional entregado por la Secretaría de Tránsito y Transporte, sólo se asignaron recursos a través del presupuesto del IDU por valor de \$ 7.347 millones, muy inferiores a los \$18.591 millones ejecutados en el 2003, que para el 2005 fue de \$28.109 millones y para el 2006 de \$ 40,000 millones.

Desde el punto de vista operacional, tal como se observó en el cuadro anterior, es notoria la disminución en el 2004 y el 2005 de la cantidad de kilómetros intervenidos por la Brigada de Reacción Vial, igualmente por la progresividad del daño, es notorio el incremento del costo del metro cuadrado de malla vial recuperado, que en el 2003 era de \$13.840 y en el 2005 aumentó a \$34.260 por metro cuadrado.

CUADRO No. 7
COSTOS DE MANTENIMIENTO EJECUTADOS EN EL 2003, 2004 Y 2005
POR LA BRIGADA DE REACCIÓN VIAL (IDU. SOP)

(Millones de \$)

INVERSIONES	SITUACIÓN REAL			SITUACIÓN SIMULADA			DIFERENCIAS DE COSTOS, ENTRE: SITUACIÓN REAL Y SITUACIÓN SIMULADA		
	La S.O.P. Realiza las Actividades de Mantenimiento			Un contratista con un A.I.U. del 25% Realiza el Mantenimiento					
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
1. Gastos Operacionales en la Secretaría de O. P.	3800	3781	4311	3800	3781	4311	0	0	0
Gastos de Operación en la S.O.P.	2288	2712	2914	2288	2712	2914	0	0	0
(+) Provisiones, Depreciaciones, amortizaciones S.O.P.	1512	1069	1397	1512	1069	1397	0	0	0
2. Total valor Contratado por el IDU	18591	7347	28109	18591	7347	28109	0	0	0
TOTAL COSTO OPERACIONAL CONV. IDU - S.O.P.	22391	11128	32420	22391	11128	32420	0	0	0
3. (+) A.I.U. (en situación REAL es equivalente al 100% de los gastos Administrativos de la SOP; en situación SIMULADA es equivalente al 25% DEL Costo Operacional Contratado)	2945	3822	3983	5597.75	2782	8105	-2652.8	1040	-4122
TOTAL COSTO CONVENIO IDU- S.O.P.	25336	14950	36403	27988.75	13910	40525	-2653	1040	-4122
KILÓMETROS CARRIL INTERVENIDOS	371.9	308.7	303.6	371.9	308.7	303.6			
COSTO DEL KILÓMETRO CARRIL INTERVENIDO	68.1	48.4	119.9	75.3	45.1	133.5	-7.1	3.4	-13.6
M2 DE MALLA VIAL INTERVENIDA	1,301,525	1,080,375	1,062,570	1,301,525	1,080,375	1,062,570			
COSTO DEL M2 DE MALLA VIAL INTERVENIDA	0.01947	0.01384	0.03426	0.02150	0.01288	0.03814	-0.00204	0.00096	-0.00388

Fuente: estados Financieros de la Secretaría de Obras y Datos IDU.

Cálculos: Subdirección de Análisis Sectorial, Dirección de Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá.

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

2.2.2. Los costos de la Secretaría de Obras Públicas como componente del valor de mantenimiento de la malla vial.

Con el fin de determinar el impacto económico que tiene la S.O.P. como agente operativo de la brigada de Reacción Vial, en el cuadro No. 7 se observa el resultado del análisis macro efectuado por la Contraloría de Bogotá a la gestión de la S.O.P. en desarrollo del convenio N° 015/98 para los años de 2003, 2004, y 2005, los cuales se evalúan a través de la comparación de dos escenarios:

- **Un Escenario Real:** en el que dentro del total de costos del Convenio 015 de 1998, se incluyen para los años de 2003, 2004 y 2005:
 - √ El valor total contratado por el IDU.
 - √ El total de los costos de Operación, Administración y la cuenta de provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones contabilizados por la Secretaría de Obras Públicas.
- **Un escenario Simulado:** En el que a diferencia del escenario real, LOS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN incurridos por la S.O.P. durante los años de 2003, 2004 y 2005 son reemplazados por una partida equivalente a un AIU del 25% del total del costo operacional.

Del resultado del análisis obsérvese:

- Que en el año de 2003, de no haber existido el convenio 015 de 1998 la ciudad vía contratos de obra, hubiera tenido que desembolsar la suma de \$2.653 millones ADICIONALES para lograr la intervención de los 372 kilómetros-carril de vías mantenidas.
- Que en el año de 2004, de no haber existido el convenio 015 de 1998, la ciudad se hubiera ahorrado la suma de \$ 1.040 millones para lograr la intervención de los 309 kilómetros-carril de vías mantenidas.
- En el 2005, de haberse contratado el mantenimiento de los 304 Km. – carril, la ciudad hubiera tenido que pagar cerca de \$40,525 millones, valor superior en \$4.122 millones (11.3%) a lo que realmente le costó a través del convenio IDU-SOP.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

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

En conclusión: una relación negativa costo beneficio en la Secretaría de Obras Públicas, se dará CUANDO SE UTILICEN POR DEBAJO DE SU PUNTO DE EQUILIBRIO, LOS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN Y DE OPERACIÓN QUE OCURREN EN LA SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS, de ahí la importancia de que el convenio se ejecute procurando que el IDU suministre de manera OPORTUNA E IMPORTANTE, los insumos, el personal y maquinaria adicionales, que permita optimizar los costos operativos y administrativos en que se incurra en la Secretaría de Obras Públicas.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

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

3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

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

3.1 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de mejoramiento constituye el documento suscrito por el Secretario de Obras Públicas – SOP, con el propósito de realizar acciones que subsanen, corrijan o prevengan situaciones que afectan de forma importante el desempeño y cometidos del sujeto de control que fueron evidenciados en las Auditorías Gubernamentales con Enfoque Integral Modalidad Regular practicadas para los períodos fiscales 2001, 2002 y 2004.

Como producto de las acciones llevadas a cabo por la SOP, en la actualidad se han corregido la mayor parte de las falencias detectadas en las diferentes áreas y se han implementado las acciones de mejoramiento. En el Anexo N° 2 se muestran en detalle cada uno de los hallazgos que hacen parte de los Planes de Mejoramiento, indicando para cada caso el nivel de corrección. De igual forma, a continuación se relaciona el análisis de cada uno de los hallazgos (ver cuadro N° 8).

**CUADRO N° 8
ESTADO DE CORRECCIÓN DE LOS HALLAZGOS INCLUIDOS EN LOS PLANES DE
MEJORAMIENTO**

VIGENCIA DEL PLAN	HALLAZGOS CORREGIDOS	HALLAZGOS PARCIALMENTE CORREGIDOS	HALLAZGOS NO CORREGIDOS	TOTAL
Regular 2001	13	4	0	17
Abreviada 2002	1	1	0	2
Regular 2004	4	4	0	8

Fuente: Equipo Auditor

3.1.1. Auditoría Regular Vigencia 2001

Como resultado de la Auditoría Gubernamental Modalidad Regular vigencia 2001, se evidenciaron 17 Hallazgos Administrativos sobre los cuales la SOP suscribió el respectivo Plan de Mejoramiento. De los Hallazgos Administrativos evidenciados, 13 correspondían al componente de Integralidad Evaluación a los Estados Contables, de los cuales, y de acuerdo con el seguimiento efectuado a los Planes de Mejoramiento dentro de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Abreviada efectuada para la vigencia 2002, fueron subsanados todos los Hallazgos, a excepción de los numerales 4.2.1, 4.2.10, 4.2.11 y 4.2.12, debido a que su ejecución estaba prevista a 31 de diciembre de 2003, Hallazgos que se transcriben a continuación:

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

Hallazgo 4.2.1:

“Evaluada la cuenta de Bienes de Beneficio de Uso Público en servicio, con el fin de dar estricta aplicación a la Ley 716 de 2001, Decreto Reglamentario N° 1282 de 2002 y a la Circular N° 50 de 2002, emanada de la Contaduría General de la Nación, relacionada con el saneamiento contable, la Entidad ha iniciado un proceso para efectuar las reclasificaciones y depuración de esta cuenta, cuya labor se espera sea concluida a diciembre 31 de 2003 de acuerdo con lo establecido en el Plan de Mejoramiento.”

Hallazgo 4.2.10:

“Se evidenció que la Entidad al elaborar el Mapa de Riesgos en lo relacionado con el área contable, dejó de lado la depuración de los saldos presentados en sus Estados Contables; casos concretos son los relacionados con las cifras Bienes de Uso y Beneficio Público en Servicio, Propiedad Planta y Equipo y Pasivos Estimados; conllevando a la no razonabilidad de los Estados Financieros. La Entidad inicio actividades pertinentes para efectuar las reclasificaciones de las Propiedades Planta y Equipo durante el año 2002, como la depuración de los Bienes de Uso y Beneficio público, cuya labor se espera sea concluida a diciembre 31 de 2003 de acuerdo con lo establecido en el Plan de Mejoramiento.”

Hallazgo 4.2.11:

“En la verificación realizada a las cifras que genera el área Contable, se evidencia que posee su paquete contable de TRIDENT que conforma la base de la información financiera, en la cual no existe interfase con el área de Almacén, a pesar de que en el año 2001 se adquirió la licencia correspondiente a los módulos inventarios y/o Almacén y Activos Fijos para N usuarios, bajo el aplicativo SEVEN-BUSINESS, que a la fecha no presta ese servicio, implicando digitar parte de la información de Almacén; labor a ejecutarse para el 2003 de acuerdo con el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría.”

Hallazgo 4.2.12:

“Los canales de comunicación son deficientes y no permiten que la Oficina de Contabilidad efectuó los registros correspondientes en forma oportuna, ocasionando que no se cumplan los principios de Contabilidad Pública, en especial lo referente con la revelación.

Como consecuencia de que la información y comunicación no fluye adecuadamente, se conduce a la sobreestimación de las cifras, ya que por no depurarlas, afectan la credibilidad de los Estados Contables, lo anterior tiene que ver con las inconsistencias encontradas en el área de almacén que afectaron las cifras contables, labor a ejecutarse para el 2003 con la implementación de la interfase entre Almacén y Contabilidad, de acuerdo con el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá.”

Con relación a los hallazgos 4.3.1, 4.3.2 y 4.3.3, detectados en la Evaluación Ambiental, se determinó que dentro del seguimiento a Planes de Mejoramiento efectuado en el informe de Auditoría vigencia 2002, fueron subsanados...” mediante la suscripción del contrato IDU N° 402 de 2002 “Estudio para la optimización y viabilidad Técnica,

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

Administrativa, Financiera y ambiental de la Planta de Asfalto El Zuque”, el cual determina las acciones de tipo Ambiental que deben abordarse por parte de la SOP, toda vez se defina por parte de la Alcaldía Mayor, la política con respecto al futuro de esta Planta”.

Respecto al hallazgo 4.3.4, con relación a la no existencia de la respectiva Licencia Ambiental, se concluyó en el mencionado informe de Auditoría que de acuerdo a la CAR, de conformidad con el Decreto N° 1728 del 6 de agosto de 2002, la Planta de Zuque no está sujeta a la Licencia Ambiental, quedando subsanados todos los hallazgos correspondientes a la Evaluación de la Gestión Ambiental.

El hallazgo 4.4.1, correspondiente a la Evaluación de Gestión y Resultados fue subsanado y se concluye en el informe de Auditoría mencionado que *“con relación a que la Planta se encuentra en un estado de deterioro y abandono total, su estructura física y electromecánica está expuesta a las inclemencias, la entidad procedió a realizar obras de mantenimiento, correspondiente a limpieza y pintura de la planta, torre de fachada, silos, tolvas, tambor de secado y tanque de almacenamiento, así mismo el cubrimiento de equipos eléctricos”.*

Con relación al hallazgo 4.5.1, en el cual se evidenció que: *“la Administración no ha implementado un Plan de Informática y de contingencia para actuar oportunamente frente a los riesgos inherentes a la protección de los Sistemas de Información y computadoras, caso concreto la pérdida total de la CPU que almacenaba la base de datos del aplicativo SEVEN – E- BUSINESS para la optimización y manejo del área de almacén, ocasionada por una falla técnica en el sistema de corriente eléctrica, debido a que la entidad no cuenta con corriente regulada, sistema de protección de voltaje, ni UPS protección de voltaje, entre otros.”*

Como parte a la Evaluación a la Gestión y Resultados efectuada en el informe de Auditoría vigencia 2002, numeral 4.9.4. Sistemas, se informa que: *“durante la vigencia 2002, no se contrató el mantenimiento ni preventivo ni correctivo de los equipos de cómputo por causas de restricción presupuestal, estas labores las está desarrollando un técnico en Sistemas. Existe además, un plan de informática que se realiza. Una de las formas de mitigar el riesgo frente al manejo de la información en la Secretaría de Obras Públicas, es a través de copias de seguridad especialmente en las áreas de nómina, contabilidad y almacén.*

Con el ánimo de mejorar rendimientos, se han efectuado actualizaciones al hardware y software, de la misma forma todos los equipos de cómputo de la entidad cuentan con programas antivirus”.

Vale la pena señalar que las actividades a ejecutar para este hallazgo de acuerdo con lo consignado en el Plan de Mejoramiento son permanentes, iniciándose en enero de 2003.

Se concluye entonces que para la vigencia 2001 sólo quedaban pendientes por subsanar los hallazgos 4.2.1, 4.2.10, 4.2.11 y 4.2.12 correspondientes a la Evaluación de los Estados Contables, puesto que la ejecución de las acciones a

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

realizar de acuerdo con el Plan de Mejoramiento estaban previstas a culminar el 31 de diciembre de 2003.

3.1.2. Auditoría Abreviada Vigencia 2002

Para esta vigencia se identificaron dos hallazgos administrativos; uno con el numeral 4.1.1.1, correspondiente al seguimiento al Plan de Mejoramiento de la vigencia 2001, en el cual se consolida los cuatro hallazgos pendientes con relación a Estados Contables; y el otro identificado con el numeral 4.3.2.11 referente a la Evaluación a los Estados Contables de la vigencia. En razón a que los plazos establecidos dentro del Plan de Mejoramiento para subsanar estos hallazgos finalizaban en diciembre de 2003, el cumplimiento de estos sólo se evaluó dentro del seguimiento a Planes de Mejoramiento efectuado como parte del Informe de Auditoría vigencia 2004.

3.1.3. Auditoría Regular Vigencia 2004

Dentro del Informe de Auditoría Gubernamental Modalidad Regular vigencia 2004, se efectuó el seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito como resultado de la Auditoría llevada a cabo para la vigencia 2002, en la que se establecieron los dos hallazgos mencionados, por una parte el hallazgo 4.1.1.1, y por otro lado el 4.3.2.11.

Hallazgo 4.1.1.1.:

Dentro del seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito con la Entidad, en virtud de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular vigencia 2002, respecto al numeral 4.1.1.1, se estableció que.. *“persiste la no existencia de la interfase entre el paquete contable de TRIDENT frente al programa de SEVEN de almacén, continuaba sin subsanarse. Así mismo dentro de ese informe se concluye que la Entidad implementó el aplicativo SEVEN-E-BUSINESS en el área de almacén”* y recomendando que en la presente Auditoría se efectuara la Evaluación y seguimiento a los Contratos N° 044 de 2000, 108 de 2004, y las órdenes de servicio N° 019 de 2002 y 019 de 2003. La evaluación de estos contratos se efectuó como parte de la presente auditoría y se tratan en el numeral 3.3.2.1. del componente de integralidad Evaluación a la Contratación.

Hallazgo 4.3.2.11:

Referente a este Hallazgo se estableció, en el seguimiento efectuado en la Auditoría vigencia 2004, que... *“la administración depuró la Cuenta de Bienes de Beneficio y Uso Público en un 99%, de acuerdo con las órdenes de pago de la contratación, quedando pendiente el 1% que se encuentra en proceso de amortización y depuración”*.

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

Como parte de la evaluación y seguimiento a los Planes de Mejoramiento suscritos a la fecha por la SOP, para la Vigencia 2005, se llevó a cabo el siguiente análisis de estos dos hallazgos, a la fecha del presente informe así:

Hallazgo 4.1.1.1:

“Realizado el seguimiento al Plan de Mejoramiento, suscrito con la contraloría de Bogotá, como resultado del proceso de prestación de servicio micro practicado a la Rendición de cuentas de la Auditoría Integral realizada por este ente de control a la Secretaría de Obras Públicas con corte a 31 de diciembre de 2001, existen actividades para desarrollar en el 2003, para los hallazgos administrativos 4.2.1 y 4.2.10, que consiste en la depuración de los Bienes de Beneficio y Uso Público. Así mismo se evidenció la existencia del paquete contable de Trident que conforma la base de la información financiera en la cual no existe interfase con el área de almacén, a pesar de que en el año 2001 se adquirió la licencia correspondiente a los módulos Inventarios y/o Almacén y Activos Fijos para N usuarios, bajo el aplicativo SEVEN – E – BUSINESS, que a la fecha no presta ese servicio, implicando digitar parte de la información de almacén, numerales 4.2.11 y 4.2.12.”

Este hallazgo quedó clasificado en dos partes. La primera correspondiente a los hallazgos 4.2.1, y 4.2.10; y la segunda corresponde a los numerales 4.2.11 y 4.2.12. Con relación a la primera parte del hallazgo, dentro del Plan de Mejoramiento suscrito al final de la Auditoría Abreviada 2002 la SOP tenía como meta efectuar la depuración de la cuenta de Bienes de Beneficio y Uso Público para que los Estados contables reflejen la realidad económica y, por otra parte, presentar la información contable depurada supeditada a la decisión que debía tomar el IDU con relación a registros contables que son de su competencia, comprometiéndose a efectuar acciones de mejoramiento y desarrollando las siguientes actividades, cumpliendo con las fechas de terminación establecidas dentro del Plan de Mejoramiento, y con un porcentaje de cumplimiento del 100% para cada una de ellas, por lo que se consideran totalmente cumplidas, las actividades fueron las siguientes:

- Estudio y análisis de cada uno de los objetos de los contratos y cruce de información con las entidades distritales, cuyas funciones estaban relacionadas con los objetos de los mismos.
- Realizar reuniones con la Secretaría de Hacienda, el IDU y obras Públicas a través de las cuales se solicitó concepto técnico sobre la cuenta Bienes de Beneficio y Uso Público.
- Estudio y análisis del concepto emitido por la Secretaría de Hacienda.
- Recomendaciones del Comité Saneamiento Contable para la depuración de la cuenta Bienes de Beneficio y Uso Público, en aplicación al concepto emitido por la Secretaría de Hacienda.

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

- Mantener comunicación con el IDU y enviar oficio, anexando proyecto del acta con la cual se le hace traslado a los contratos del proyecto del Banco Mundial y del contrato con la firma ICA. Mediante oficio N° DIU-203939 STPC-7300 se comunica a la Entidad la no aceptación de los registros contables.
- Expedición de actos administrativos autorizando la depuración de la cuenta de Bienes de Beneficio y Uso Público. Se efectuaron depuraciones durante el 2004, mediante los siguientes actos administrativos: Resolución N° 063 del 19 de marzo de 2004, Resolución N° 139 de junio 24 de 2004, Resolución 0267 del 27 de septiembre de 2004 y Resolución 426 del 14 de diciembre de 2004.
- Con las autorizaciones para depuraciones de la cuenta de Bienes de Beneficio y Uso Público, efectuar los ajustes contables con base en los documentos soportes de cada uno. Los registros contables se efectuaron durante el mismo periodo del acto administrativo.

Finalmente se adelantaron las siguientes acciones de mejoramiento, con las cuales se subsanó definitivamente la observación:

- Se presentó informe final de las actividades desarrolladas en cumplimiento de la depuración de la cuenta de Bienes de Beneficio y Uso Público al Comité el día 19 de diciembre de 2003.
- Se efectuaron depuraciones de órdenes de pago que estuvieran totalmente amortizadas durante el 2004, mediante los siguientes actos administrativos: Resolución N° 063 del 19 de marzo de 2004, Resolución N° 139 de junio 24 de 2004, Resolución 0267 del 27 de septiembre de 2004 y Resolución 426 del 14 de diciembre de 2004 y para la vigencia 2005 Resolución 072 del 28 de marzo de 2005, Resolución 180 del 30 de junio de 2005, Resolución 233 del 20 de septiembre de 2005 y Resolución 375 del 16 de diciembre de 2005.

La segunda parte del hallazgo 4.1.1.1, hace referencia a los numerales 4.2.11 y 4.2.12, con respecto a este hallazgo la situación deseada era establecer responsabilidades por la falta de resultados positivos frente a la implementación del Sistema SEVEN – E – BUSINESS (módulo inventarios) y, por otra parte, identificar la mejor opción para la Entidad frente al sistema actual KARDEX y el nuevo sistema adquirido de almacén y activos fijos SEVEN – E – BUSINESS.

Con relación a establecer responsabilidades la Dirección Técnica Administrativa y la Oficina de Control Interno, se recopiló toda la información sobre los contratos del aplicativo SEVEN, la cual fue procesada y enviada a la Oficina de Control Disciplinario para que iniciara la investigación disciplinaria. La Oficina de Control

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

Interno Disciplinario inició el proceso y profirió el correspondiente fallo, por lo que se concluye que se dio cumplimiento por parte de la SOP con relación a esta observación en lo que respecta a este compromiso del Plan de Mejoramiento.

En cuanto a la identificación de la mejor opción para la Entidad entre el sistema KARDEX y el sistema SEVEN, de acuerdo al detalle de actividades ejecutadas se informa que en el memorando N° 140 de 2005 de Almacén General todas las actividades fueron realizadas y que el software SEVEN se encontraba trabajando de manera satisfactoria. Así mismo, la Secretaría efectuó un estudio e identificó como la mejor opción SEVEN respecto a KARDEX, y se continuó con los servicios prestados por Digital WARE, propietaria de dicho software por tener exclusividad y se contrataron los servicios de implementación, soporte técnico y mantenimiento.

Con relación a este hallazgo, dentro del numeral 3.3.2.1., del presente informe se desarrolla una evaluación especial del mismo, en razón de su inclusión como observación dentro de los informes de Auditoría de las últimas cinco vigencias, sin que las acciones propuestas e implementadas dentro de los correspondientes Planes de Mejoramiento suscritos, solucionaran la situación evidenciada.

Hallazgo 4.3.2.11:

“Con el propósito de dar cumplimiento a la Ley N° 716 de 2001, Decreto Reglamentario N° 1282 de 2002 y procedimientos establecidos por el Contador General de la Nación mediante Circular Externa N° 050 de agosto 23 de 2002, se pudo establecer que a diciembre 31 de 2002, mediante las actas de Comité de Saneamiento Contable N° 01 y 02, se deben adelantar gestiones administrativas y establecer políticas y procedimientos necesarios, que garanticen la identificación y clasificación de las cuentas que conforman los bienes de Beneficio y Uso Público, como de aquellas partidas contables que deben ser objeto de depuración, para cumplir con el Saneamiento de la Información financiera Contable Pública.”

Con relación a este hallazgo la SOP, dentro del Plan de Mejoramiento suscrito, y con el fin de dar cumplimiento a la Ley N° 716 de 2001, Decreto Reglamentario N° 1282 de 2002 y procedimientos establecidos por el contador General de la Nación mediante Circular Externa N° 050 de agosto 23 de 2002 y Decreto 1914 de julio de 2003, estableció las siguientes acciones de mejoramiento, las cuales fueron ejecutadas dentro del plazo establecido y dando por tanto cumplimiento a la acción de mejoramiento establecida:

- Mantener comunicación con el IDU, enviando oficios, anexando proyecto del Acta con la cual se le hace traslado de los contratos del Proyecto del Banco Mundial y del contrato con la firma ICA, evidenciando que a la fecha, la Entidad ha

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

mantenido comunicación con el IDU y se le han enviado oficios, anexando proyecto del acta con la cual se le hace traslado de los contratos del proyecto del Banco Mundial y del contrato con la firma ICA mediante oficio N° IDU -203939.

- Expedir los actos administrativos autorizando la depuración de la cuenta de Bienes de Beneficio y Uso Público, evidenciando que a la fecha la Entidad ha expedido actos administrativos autorizando la depuración de la cuenta de Bienes de Beneficio y Uso Público. Se han emitido los siguientes actos Administrativos, Resolución N° 0138 del 25 de julio de 2003, Resolución N° 0203 del 17 de octubre de 2003, Resolución N° 0271 del 18 de diciembre de 2003, Resolución N° 01281 del 31 de diciembre de 2003.
- Una vez autorizadas las depuraciones de la cuenta de Bienes de Beneficio y Uso Público, efectuar los ajustes contables con base en los documentos soporte, evidenciando que a la fecha, la Entidad ha venido efectuando los ajustes contables con base en los documentos soportes de cada una. Los registros contables se efectuaron en el mismo periodo del Acto Administrativo.
- Presentar el informe final de actividades desarrolladas en cumplimiento de la Depuración de la cuenta Bienes de Beneficio y Uso Público, evidenciando que a la fecha la Entidad presentó el informe del Saneamiento Contable al Comité el día 19 de diciembre de 2003.
- Depurar las órdenes de pago que estén totalmente amortizadas, evidenciando que a la fecha la Entidad efectuó la depuración al 31 de diciembre de 2003, mediante los siguientes actos administrativos: Resolución N° 0138 del 25 de julio de 2003, Resolución N° 0203 del 17 de octubre de 2003, Resolución N° 0271 del 18 de diciembre de 2003, Resolución N° 0281 del 31 de diciembre de 2003.

De igual forma, como resultado de la Auditoría llevada a cabo para la Vigencia 2004, se suscribió el respectivo Plan de Mejoramiento para 8 hallazgos administrativos de los cuales se efectuó el seguimiento concluyendo:

Hallazgo 4.2.2.:

“Si bien es cierto la Entidad cuenta con Mapa de Riesgos Institucionales para las áreas y ha identificado los principales factores que pueden afectar la gestión de las mismas, estos corresponden al año 2003, debiéndose surtir el proceso de actualización e involucrar los riesgos externos como internos; en la actualidad en la Entidad se encuentra manejando riesgos detectados hace dos años, que como en el caso de la Dirección de Apoyo a la Vialidad no corresponden a la actividad propia desarrollada. Además, no se evidencia monitoreo para comprobar que las acciones de mitigación se hayan aplicado y que realmente hayan sido efectivas.

Por otra parte, dentro del grupo Propiedad Planta y Equipo se encuentra contabilizada la Planta de Mondoñedo, avalúo que fue tomado para su registro en libros por \$ 460 millones, cifra que subestima

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

la cuenta, no obstante la Entidad haber adelantado gestiones de remate en el Banco Popular – Martillo. Es de anotar, que la administración no ha tomado una decisión efectiva sobre la planta que se sigue deteriorando a través del tiempo; afectando los estados contables; además, en el mapa de riesgos no existe evidencia de análisis de riesgos adecuados en el manejo y administración de este bien de propiedad de la Entidad que permitan tomar decisiones efectivas orientadas a la salvaguarda de los bienes públicos.

Actualmente continúa como el activo más relevante con que cuenta la SOP, pero improductivo, en donde la Entidad debe continuar asumiendo los gastos de ley para la preservación de sus activos, los cuales son cada vez más onerosos debido a la falta de toma de decisiones al respecto, con el agravante que la planta debe ser retirada del predio de Mondoñedo por cuanto en él se desarrollará un proyecto de tratamiento y disposición final de residuos sólidos y que de no venderse antes de su retiro, la Entidad tendrá que asumir el costo de desmonte de la planta por un valor aproximado de \$200 millones, además de los costos de almacenaje.

En la visita realizada a la planta de asfalto del Zuque, se observa un alto grado su deterioro por falta de mantenimiento general, que afecta la productividad de la misma, opera a un 30% aproximadamente de su capacidad real y a pesar de haberse advertido en diferentes estudios, la producción de asfalto continúa sin control de calidad, es decir que no cumple con los estándares para mezclas tipo MDC1, MDC2, y MDC3, en la actualidad la SOP implementa un laboratorio con el ánimo de estandarizar la calidad de la mezcla asfáltica producida.”

Con relación a este hallazgo la situación deseada por la SOP era contar con un mapa de riesgos actualizado que involucre tanto riesgos internos como externos, donde se fijen responsables y monitoreo continuo. Respecto a la Planta de Mondoñedo se evidenció que el riesgo desapareció, en razón de la venta de la Planta por medio de remate 913060607 del 7 de junio, siendo adjudicada a la firma AA ingeniería S.A. NIT 8600722796.

Con respecto a la Planta Zuque, se determinó que a través del contrato IDU No. 125 de 2005, se llevó a cabo su mantenimiento general, con el objeto de mitigar los riesgos ambientales.

Específicamente, con relación al Mapa de Riesgos Internos, la OACI, realizó capacitación a dos delegados de cada una de las áreas de la Entidad, con el fin de adelantar el proceso de actualización de éste. La actualización se hizo con base en el mapa de riesgos existente en la Entidad aprobado en el 2002. Cada una de las áreas ha levantado su mapa de riesgos, acorde con sistema de gestión de calidad, teniendo en cuenta el mapa de procesos y procedimientos. De igual forma las actividades correspondientes a la Planta de Zuque y a los Mapas de Riesgos Internos tienen un cumplimiento parcial del 65%, con un plazo establecido a julio de 2007.

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

Hallazgo 4.2.3 A:

“En los Sistemas de Información se constató que en la verificación realizada a las cifras que procesa al área contable generadas por paquete contable de Trident, que conforma la base de la información financiera, se estableció que no existe interfase con el área de almacén, en razón de que esta maneja el programa SEVEN, lo implica una doble digitación en el área contable. De otra parte, las inconsistencias presentadas en el dictamen a los Estados Contables, como es el caso concreto de los saldos de las cuentas de Propiedad Planta y Equipo y Bienes de Beneficio y Uso Público, afectaron su razonabilidad.”

La situación deseada por la SOP para este hallazgo es contar con un sistema de información eficiente, eficaz y moderno que permita la comunicación de Almacén – Contabilidad, para este fin, se evidenció que la SOP suscribió dos actas, una de fecha 3 de Marzo de 2006, suscrita por la doctora CARMEN ELISA ALVAREZ Representante legal de TRIDENT y funcionarios de la SOP, donde se hizo una exposición del TRIDENT, con el fin de ver la posibilidad de utilizar el módulo de Activos e Inventarios y otra con fecha 24 de marzo de 2006, se la que se hizo presente la Representante Legal del TRIDENT en las instalaciones del Almacén General acordando presentar propuesta el día 28 de marzo, que incluye el costo de ésta y el cronograma de la implementación. Esta actividad se encuentra en un cumplimiento parcial del 50%, con un plazo establecido a febrero de 2007.

Otra actividad detallada por la SOP es la realización y suscripción del Acta de reunión No. 1 con la Secretaría de Hacienda, con el fin de buscar una solución a la necesidad de una interfase entre el paquete de SEVEN y TRIDEN, para lo cual la SOP solicitó información a la Secretaría de Hacienda sobre los programas de sistemas con los que actualmente trabajan. Se suscribió Acta de reunión No. 2 con la Secretaría de Hacienda, relacionada con la infraestructura de sistemas de la SOP; y de avances del proyecto de sistemas "SI CAPITAL" que actualmente trabaja la Secretaría de Hacienda y se efectuó la presentación de los aplicativos de "SI CAPITAL".

Mediante oficio N° 115-02-02A-1425 del 09 de mayo, la SOP le comunica al Secretario de Hacienda, que está interesada en los aplicativos de inventarios, activos fijos, contabilidad, nómina y archivo que la Secretaría de Hacienda ha desarrollado. Quedando pendiente el convenio.

El cumplimiento de esta meta es parcial, con un porcentaje de ejecución del 5%, y con un plazo determinado a Febrero de 2007.

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

Como parte del seguimiento al Plan de Mejoramiento y con el fin ampliar la evaluación de este hallazgo y determinar las acciones llevadas a cabo por la SOP con el fin de subsanar las reiteradas observaciones con relación a la interfase entre el paquete contable de TRIDENT frente al programa de SEVEN de almacén e inventarios, mediante oficio N° 31104-31, se solicitó a la SOP informar al respecto, obteniéndose respuesta mediante oficio N° 2394 del 9 de agosto de 2006, en el que se informa que, con el fin de dar solución permanente a la situación evidenciada, la Dirección Técnica Administrativa, área de almacén, adelantó contactos con la Secretaría de Hacienda, con el fin de suscribir un convenio interadministrativo, que permita el acceso a varios de los aplicativos con que cuenta la Secretaría de Hacienda con el fin de lograr tener un mismo paquete el módulo de inventario y contabilidad compatibles entre sí. De igual manera se informa que el costo aproximado para acceder a estos aplicativos es de \$70'000.000, y adicionalmente se requeriría la contratación de un ingeniero de sistemas que lidere la implantación del aplicativo. Con el fin de suscribir el citado convenio, la SOP llevó a cabo una serie de reuniones con representantes de la Secretaría de Hacienda.

De otra parte, como resultado de las observaciones efectuadas por la Contraloría Distrital y los consiguientes compromisos dentro de los planes de mejoramiento suscritos, la SOP viene utilizando el aplicativo SEVEN, llevando a cabo ajustes para su óptimo funcionamiento, sin embargo, la SOP concluye que este aplicativo no es posible hacerlo compatible con el programa TRIDENT de contabilidad, razón por la cual persiste a la fecha la observación efectuada por este ente Auditor con relación con la inexistencia de una interfase entre los dos programas y la digitación de la información de inventarios para su adecuado proceso contable.

Ante la imposibilidad mencionada, las reiteradas observaciones sobre la necesidad de la existencia de la interfase entre los dos programas y la falta de recursos por parte de la SOP, con el fin de suscribir el convenio con la Secretaría de Hacienda, la Entidad ha realizado consultas alternativas encontrando viable recibir una asesoría para la implementación del módulo de inventarios y activos fijos del programa TRIDENT, como parte del contrato de asistencia técnica que la SOP tiene suscrito con ellos por un valor de \$2'473.120 al año.

Así mismo, y luego de una estudio costo beneficio, la Secretaría decide migrar la información del aplicativo del aplicativo SEVEN al módulo de inventarios y activos fijos de TRIDENT, para lo cual la firma Qbex de Colombia Ltda, quien está a cargo del programa ofrece una capacitación y la licencia de funcionamiento por un valor de \$1'100.000 para el módulo de activos fijos y de \$715.000, para el módulo de almacén. Valor que se encuentra por debajo de lo que se viene pagando por

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

asistencia técnica y mantenimiento del aplicativo SEVEN a la firma Digital Ware Ltda.

Finalmente y una vez efectuada la evaluación correspondiente de la línea de estados contables, se concluyó con relación al aplicativo SEVEN que, para la vigencia 2005 la homologación de los códigos contables con los de almacén se efectuó de manera manual, mientras se integran los sistemas Seven de almacén y Trident de Contabilidad. Así mismo, quedan pendientes por integrar los códigos contables y de almacén de manera automatizada y la amortización del saldo de la cuenta de bienes de beneficio y uso público, debiendo efectuar conciliaciones manuales lo que no garantiza la calidad de la información.

Hallazgo 4.2.3 B:

“La Entidad presenta deficiencias, desde su reestructuración sin que ninguna administración tome medidas al respecto, situaciones de riesgo que afectan directamente la consecución de metas propuestas por la Entidad, si se tiene en cuenta que es la Dirección Técnica de la Vialidad la encargada de desarrollar los procesos misionales y es allí donde no se cuenta con funciones y procedimientos técnicos específicos que permitan generar controles, responsabilidades y optimizar las actividades desarrolladas en el desempeño de sus funciones a cargo de trabajadores oficiales que vienen desempeñando labores diferentes a sus cargos, es decir, la Entidad se encuentra expuesta a situaciones de riesgo tanto en la calidad de sus actividades como en materia laboral.”

Actualmente la SOP cuenta con 103 trabajadores oficiales, que vienen desempeñando sus funciones en la Dirección Técnica de Apoyo a la Vialidad, área misional de la entidad, de los cuales un 10% están asignados a la planta del Zuque y los demás a la planta de la calle 3, donde se desempeñan como coordinadores de obras viales, oficiales de cuadrillas, conductores y operarios de maquinaria, esquema organizacional que es el resultado de los procesos de reestructuración de la entidad, orientado al cumplimiento del Convenio en la parte de producción operativa, a cargo del Director de Apoyo a la Vialidad, quien de acuerdo con la Resolución No. 0073 de 27 de abril de 2001, tiene como funciones programar, coordinar, controlar y vigilar los procesos y procedimientos de la Dirección a su cargo.”

Del anterior hallazgo, la situación deseada es la implementación de los manuales de funciones y procedimientos técnicos específicos para los trabajadores oficiales de la Entidad, se evidenció que con el fin de subsanar la situación evidenciada, la SOP efectuó las siguientes actividades que tenía programadas, dentro del término pactado para su ejecución:

- Definición de niveles y funciones - Elaboración documento manual funciones trabajadores oficiales, Reuniones Interadministrativas con asesor DASCDC para revisión del mismo.

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

- Definición de niveles y funciones, elaboración documento, ajuste manual de funciones de acuerdo con las sugerencias del DASCD.
- Definición de niveles y funciones, firma del manual por parte de la directora del DASCD. El cual fue adoptado mediante la Resolución N° 367 del 6 de diciembre de 2005.
- Expedición de viabilidad favorable por parte de la Secretaría de Hacienda, adopción, refrendación, previa firma del Alcalde para adopción manual.
- Reuniones interinstitucionales con Secretaría de Hacienda el 31 de enero de 2006 (presupuesto reorganización planta oficiales).
- Expedición del Decreto No. 199 del 6 de junio de 2006 "por el cual se modifica la planta de trabajadores de la SOP.

Hallazgo 4.2.3 C:

“Si bien es cierto se cuenta con mecanismos de información a usuarios y ciudadanos, no se evidencian programas o planes que garanticen la participación en la gestión institucional y control social.”

- La situación deseada por la SOP, para este hallazgo es incorporar en el manual de actividades propias de gestión que aseguren la participación ciudadana y el control social, de igual manera en las actividades programadas por la Entidad se puede evidenciar que en la actualidad se adelanta la interacción directa con la comunidad, con el fin de mejorar y controlar los inconvenientes presentados en los diferentes frentes de trabajo. Las actividades llevadas a cabo por la SOP con el fin de subsanar esta observación, son las que se relacionan a continuación y que a agosto de 2006, presentaban un porcentaje de cumplimiento del 80%:
- A través de volantes colocados en los diferentes frentes de trabajo se le informa a la comunidad que la brigada de reacción vial esta apoyando el mantenimiento de la malla vial de la ciudad.
- En la Cra. 89 C - CII 38 - 43 sur y Cra. 85 - Dg. 59 - CII 62 sur, colocación de vallas institucionales y preventivas, acordonando el frente de trabajo generando un aspecto visual, recolección de escombros producto de la excavación.
- Calle 12 entre Cra. 60 - Cra. 62, Visita a la Zona Industrial informando sobre la obra a través de un comunicado y personalizando los pormenores de la misma.
- Solicitud ante el IDU a través del convenio 015/98, la instalación de señalización (zona escolar y reductores de velocidad) en la Cra. 85 X CII 61 A - 61 B, con el fin de proteger un jardín infantil que funciona en este sector y en la Cra 89 X CII 38 sur ya que en este sector funcionan varios centros educativos.

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

Hallazgo 4.2.4:

“La Secretaría de Obras Públicas cuenta con Manuales de Procesos y Procedimientos que requieren de permanente actualización y complementación, toda vez que la entidad se encuentra expuesta a cambios internos y externos que ameritan modificaciones, incumpliendo el párrafo del artículo 1 de la Ley 87 de 1993.

En general, la SOP cuenta con un archivo organizado que ha permitido realizar un seguimiento adecuado a la gestión de la entidad; sin embargo, en la actualidad se adelanta la depuración del archivo general que representa la memoria institucional y patrimonio documental.”

Del anterior hallazgo, la situación deseada por la Secretaría es actualizar el Mapa de Procedimientos, por tal razón, las actividades programadas por la Entidad van encaminadas en que a través del Manual de Calidad se realice este proceso. Se evidenció la adopción de la actualización del manual acorde con las necesidades actuales de la Entidad y con la participación de los funcionarios de todas las áreas mediante resolución No. 147 del 15 de junio de 2006. Por lo que se determina que este hallazgo se encuentra cumplido en su totalidad, y dentro del plazo establecido.

Hallazgo 4.2.5:

“Durante el año 2004, el Comité Coordinador del Sistema de Control Interno se reunió en 2 oportunidades y se evidenció su énfasis en el Manual de Procedimientos en las diferentes áreas y en la actualización del Mapa de Riesgos; sin embargo, no se pronuncia sobre las inconsistencias presentadas en el contenido del informe, por lo anterior, se observa que es limitada su participación.

De otra parte, se evidencia seguimiento a los Planes de Mejoramiento en forma periódica y oportuna, con el fin de verificar los resultados obtenidos, sin embargo, existen limitaciones teniendo en cuenta que los procesos se encuentran rezagados respecto a la misión de la entidad.

Lo anterior incumple la Ley 87 de 1993, artículo 13, concordante con el artículo 8 del Decreto 1826 de 1994, que establece las funciones y el literal d), del artículo 5 del Decreto 2145 de 1999, indica que el Comité Coordinador de Control interno será responsable como órgano de coordinación y asesoría del diseño de estrategias y políticas orientadas al fortalecimiento del sistema de Control Interno Institucional.”

Ante el hallazgo mencionado la Secretaría de Obras Públicas tiene como situación deseada que el Comité evalúe el Sistema de Control Interno de manera Integral, y teniendo como actividades programadas tener en cuenta la acción de mejoramiento del Comité de Control Interno que celebra sus reuniones cada dos meses, incluyendo temas de carácter general que fortalezcan el sistema de control interno institucional. Reuniones que se han desarrollado de la siguiente manera:

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

La primera reunión se realizó el 25 de enero de 2006 con el tema de la conformación de los equipos de MECI (operativo y directivo), actualización del mapa de riesgos, charlas de socialización del sistema de control interno.

La segunda el día 29 de marzo de 2006, con el fin de tratar los temas: avance de los Planes de Mejoramiento, Avance del Modelo Estándar de Control Interno MECI, Avance del Sistema de Gestión de Calidad.

La tercera del 30 de mayo en el que se habló sobre los avances a los planes de mejoramiento, se fijó fecha para la entrega y aprobación de la actualización del mapa de procesos y actualización del mapa de riesgos.

El porcentaje de cumplimiento es del 70%, ya que se viene ejecutando según lo acordado, cada dos meses, con un plazo establecido a diciembre de 2006.

Hallazgo 4.3.1:

“Evaluados los Estados Contables a 31 de diciembre de 2004, y luego de comparar los saldos de contabilidad de Propiedad Planta y Equipo y Otros por valor \$7.4 millones de contra los saldos del informe de bodega – Elementos Devolutivos en Servicio, nuevos y en depósitos que se registran en el KARDEX sistematizado por valor de \$7.3 millones, se estableció una diferencia de \$0.15 millones, producto de las deficiencias del Programa SEVEN.”

La situación deseada ante este hallazgo es dar cumplimiento a lo dispuesto en el Plan General de Contabilidad Pública, adoptado mediante la Resolución No. 400 de 2000 del Contador General de la Nación, Principio de Revelación.

Entre las actividades detalladas se evidenció la presentación del informe contable Planta de Mondoñedo mediante Memorando 115-02-01-475 del 15 de febrero de 2006, implementándose los respectivos códigos contables en los informes presentados por almacén a contabilidad y realizándose la depuración de las diferencias entre los saldos de almacén y contabilidad.

El cumplimiento del anterior hallazgo es del 100%, siendo ejecutado en el plazo establecido.

Hallazgo 4.3.2:

“En la cuenta de Bienes de Beneficio y Uso Público se refleja un saldo de \$536.9 millones en la que se registraron los contratos de mantenimiento de vías y parques y otros, en vez de contabilizar el costo de las obras de mantenimiento. Al respecto, la Administración manifiesta que esta cuenta no

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

está sujeta a saneamiento, sino que se debe seguir amortizando hasta terminar el saldo existente, lo cual afecta la razonabilidad de la cuenta Bienes de Beneficio y Uso Público. La situación anterior, incumple lo normado en el Principio de Revelación de la Contabilidad Pública en el numeral 1.2.6.4 y la Consistencia en el numeral 1.2.5.3 del Plan General de Contabilidad Pública, adoptado mediante resolución No. 400 del 2000 expedida por el Contador General de la Nación.”

La SOP tiene como situación deseada del hallazgo dar cumplimiento a la Ley No.716 de 2001, Decreto Reglamentario No.1282 de 2002 y procedimientos establecidos por el Contador General de la Nación mediante Circular Externa No. 050 de Agosto 23 de 2002 y Decreto 1914 de julio de 2003 y Prorrogada Mediante la Ley 998 del 29 de noviembre de 2005, de igual manera, tiene en sus actividades programar los Actos administrativos relacionados con la cuenta de Beneficio y Uso Público que se elaboran trimestralmente. Durante el mes de marzo de 2006 se adoptó la Resolución 070 del 16 de marzo de 2006 (Depuración parcial de cuenta de bienes y beneficio de uso público).

El porcentaje de cumplimiento es de 95%, ya que trimestralmente se está suscribiendo acto administrativo parcial, el plazo pactado para el mismo es a diciembre de 2006.

Hallazgo 4.3.3:

“En la cuenta Cargos Diferidos, Bienes de Consumo por valor de \$412 millones, el almacén no lleva el mismo de código contable, se presenta situación similar a la descrita en la cuenta de Propiedad Planta y Equipo, lo cual incumple lo establecido en el numeral 2.3 Fuente y Clasificación de los Bienes de la Resolución No 001 de 2001 de la Secretaría de Hacienda, por la cual adoptó el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables.”

La situación deseada para el anterior hallazgo es dar cumplimiento a la Ley No.716 de 2001, Decreto Reglamentario No.1282 de 2002 y procedimientos establecidos por el Contador General de la Nación mediante Circular Externa No. 050 de Agosto 23 de 2002 y Decreto 1914 de julio de 2003 y Prorrogada Mediante la Ley 998 del 29 de noviembre de 2005. Para este hallazgo se evidenció que la Entidad, en sus actividades, detalla que en la cuenta correspondiente al mes de diciembre de 2005 incluyó los códigos contables en los informes de Almacén que son reportados a la Dirección Técnica Financiera de la SOP. Así mismo, los Códigos Contables se ven reflejados en las cuentas del mes de Enero y Febrero de 2006, por lo que se da como cumplida esta actividad.

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

Hallazgo 4.8.2:

“Continúa pendiente el cambio de la base de la estantería que se encuentra en madera y según recomendación del Archivo de Bogotá, ésta debe ser en metal para evitar hongos y agentes contaminantes que dañen la documentación que allí reposa.”

La situación deseada es que el archivo central de la SOP cuente con la infraestructura adecuada para el almacenamiento y custodia de la documentación, evitando el deterioro biológico. Con respecto a este hallazgo se evidenció que la Entidad realizó dos actividades; en la primera actividad se efectuó fumigación de las instalaciones de archivo de la Av. 3ª, con un porcentaje de cumplimiento del 100%; y la segunda actividad se realizó el día 27 de enero de 2006, en la que se adquirieron, mediante Orden de Compra 054/06, 450 varillas cuadradas de media pulgada para efectuar la adecuación de la estantería, proceso que se reinició una vez levantada la ley de garantías. Para esta actividad el porcentaje de cumplimiento es del 65%, con un plazo establecido a diciembre de 2006.

“Se encontró que no se tiene una base de datos acorde con la información que se maneja ya que esta se lleva manualmente en planillas, sino que existe una hoja de Excel simple con una la información básica documental, no encontrándose un formato acorde con la metodología del manejo de datos de un archivo de las características tan especiales como este. Igualmente, no se pudo establecer para cuando se hará la implementación de un software de aplicación para el manejo del archivo documental que allí se encuentra.”

De lo anteriormente mencionado, la SOP tiene como situación deseada contar con una base de datos digitalizada, efectuando el seguimiento a este hallazgo y los compromisos adquiridos, se evidenció que en las actividades programadas de la Entidad se adelanta identificación de la información adecuada para efectuar registros en la base de datos. Así mismo, se inició la digitación de la información en la base de datos de historias laborales. De acuerdo con las disposiciones técnicas del archivo de Bogotá, se acordó para el mes de agosto el inicio del proceso de digitación en el fondo documental.

El cumplimiento del hallazgo es de un 80%, con un plazo establecido a julio de 2007.

“No se pudo determinar si se tiene en un backups o copia de seguridad de la información documental que por eventualidad tecnológica se perdería.”

Sobre este concepto, la situación deseada por la Secretaría es que se cuente con la existencia de backup de información del Fondo Documental Acumulado, para esto se tiene como actividad programada realizar toma física del primer backup, de información correspondiente al fondo documental acumulado.

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

El cumplimiento de esta actividad es parcial, ya que el plazo establecido es a julio de 2007.

“Se encuentra la señalización en forma provisional para la localización física de la documentación, se debe hacer seguimiento para que se cumplan las recomendaciones del Archivo de Bogotá de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.”

La situación deseada al respecto es contar con adecuada señalización, siguiendo normas y recomendaciones establecidas, esta actividad se inició en junio de 2006, por cuanto su cumplimiento es parcial, con un plazo establecido a junio de 2007.

“Se debe hacer seguimiento al trabajo que se viene desarrollando, ya que no se pudo establecer en que grado de cumplimiento se tiene a la fecha.”

La situación deseada para el anterior hallazgo es efectuar controles periódicos a la labor realizada para establecer estado del avance del proyecto. La Entidad en sus actividades programadas tiene como fin constituir mesas de trabajo con el archivo de Bogotá para monitorear el avance del proyecto. El grado de avance se incrementará una vez se haya terminado el proceso de eliminación, previsto para septiembre de 2006.

El cumplimiento de esta actividad es parcial, ya que su plazo esta establecido hasta junio de 2007. El equipo auditor evaluó los soportes para la consecución de esta actividad, determinando que se encuentra en pleno avance.

Como conclusión de la anterior evaluación, en el cuadro N° 9 se determinó un rango de cumplimiento parcial de 1.66 para un porcentaje de cumplimiento del 83.3% Indicador que mide la eficacia (oportunidad) en el cumplimiento del Plan de Mejoramiento, así:

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

**CUADRO N° 9
SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO**

DETALLE DE ACTIVIDADES	RANGO CUMPLIMIENTO CUMPLIDO: 2 C. PARCIALMENTE: 1 NO CUMPLIDO: 0
Total actividades	27
Sumatoria de puntos obtenidos	45
PROMEDIO: (sumatoria de puntos obtenidos/Nº Total de actividades)	1.66
Rango: Sumatoria de puntos obtenidos en todas las actividades dividido entre el número total de actividades evaluadas, con el fin de determinar el rango de cumplimiento así: <ul style="list-style-type: none"> ▪ No cumplido entre 0 y 0.9 puntos. ▪ Cumplido parcialmente entre 1.0 y 1.7 puntos. ▪ Cumplido entre 1.8 y 2.0 puntos. 	1.66
Porcentaje de Cumplimiento: Promedio total de puntos x 100/2	83.3%

Fuente: Equipo Auditor

3.2 EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

En ejercicio de la Auditoría regular, contemplada en el PAD 2005-2006 vigencia fiscal auditada 2005, se ejecutó la evaluación preliminar al Sistema de Control Interno de la Secretaría de Obras Públicas verificándose la implementación de estrategias para el desarrollo transparente, eficiente y eficaz de la gestión institucional que coadyuven en la consolidación de la modernización del estado como tal.

El Sistema de Control Interno para las Entidades del Estado está instituido en un marco normativo que se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia, artículos 209, 268, 269 y 343 y su desarrollo normativo en la Ley 87 de 1993, Decretos 1826 de 1994, 0280 de 1996, 2070 de 1997, 2145 de 1999, 1537 de 2001; Directivas Presidenciales 02 de 1994, 001 de 1997, 09 de 1999, 12 de 2002 Acuerdos y Circulares del Consejo Asesor de Control Interno 01 de 2000; Circulares del Departamento Administrativo de la Función Pública, Circular No 014 de 2000; Contaduría General de la Nación, Circulares Externas 042 y 048 de 2001, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Directiva 008 de 2001, ordenación jurídica que es objeto de seguimiento por parte de esta Auditoría para su eficaz cumplimiento.

El objetivo fundamental es evaluar los criterios gerenciales con los cuales se establece: el esquema organizacional, la plataforma estratégica, políticas,

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

planeación, procesos y procedimientos, administración del riesgo, indicadores, sistemas de información y comunicación, manuales de funciones, administración del talento humano, los recursos físicos y financieros como parte activa de los procesos que contribuyen al mejoramiento continuo de la Entidad .

De acuerdo con las directrices de las Resoluciones Reglamentarias N° 045 de 2005 y 018 de 2006, de la Contraloría de Bogotá, que reglamentan la prestación de servicio micro, se aplicaron cuestionarios de evaluación al SCI en: El Despacho del Secretario de Obras Públicas, Dirección Técnica Administrativa y de Atención al usuario, Dirección Técnica Financiera, Dirección Técnica de Apoyo a la Vialidad, Dirección Técnica de Gestión Humana y Control Interno Disciplinario y la Oficina Asesora de Control Interno. Evaluación que fue concertada con el Secretario de Despacho, definiendo las fechas y horas en las cuales se llevaría a cabo la aplicación de los cuestionarios, bajo la modalidad de entrevista directa con los directores y funcionarios a su cargo.

La aplicación del cuestionario de SCI busca definir el grado de propensión en la proyección estratégica, objetivos, funciones, procesos, procedimientos, controles existentes, aspectos administrativos, operativos y legales, así como la identificación de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, para la vigencia fiscal 2005, bajo verificación de los correspondientes soportes a cada una de las respuestas suministradas en el momento de la aplicación de dicho cuestionario.

De esta manera, al disgregar cada una de las fases se observó:

3.2.1 Fase de Ambiente de Control.

Ambiente de control es la expresión filosófica de la administración, la cual determina los niveles de autoridad, responsabilidad y organización del talento humano y esencialmente el compromiso de la dirección frente a la implementación del Sistema de Control Interno institucional.

Uno de los componentes que forman esta fase es la de “*Principios éticos y valores institucionales*”; con el cual se debe definir claramente:

1. La existencia del código de ética, que para los fines pertinentes claramente se define como “la declaración formal de los valores, principios y compromisos de una organización bajo las reglas éticas esperándose en su aplicación, el mejoramiento del clima organizacional”.
2. La calidad de la difusión del mismo.

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

3. La Interiorización y compromiso, basado en la coherencia de las actuaciones y actas de compromiso para la concertación de los objetivos.

La Secretaría contaba, a 31 de diciembre de 2005, con un Manual de Ética Institucional, el cual estaba en proceso de actualización, siendo dado a conocer el contenido modificado el 6 de Junio de 2006. Este ha influido en la gestión adelantada por la Entidad, pero es necesario intensificar la divulgación y la interiorización de los principios y valores en cada uno de los funcionarios y trabajadores de la SOP.

Para definir el componte de “*Compromiso y respaldo de la alta dirección*”; se debe determinar:

1. El nivel de conocimiento de los componentes y elementos de SCI.
2. Si la implementación se apropia directamente de su liderazgo, más no gerencia su desarrollo.

Tanto el Secretario de Obras Públicas como el nivel directivo están comprometidos con el mejoramiento del SCI, sin embargo; se deben tener en cuenta las limitaciones que se tienen debidas básicamente a la falta de recursos. De otra parte, se estableció que a finales de la vigencia 2005 la Secretaría comenzó la implementación del Modelo estándar de Control Interno - MECI y del Sistema de Gestión de Calidad – SGC, lo que ha permitido mejorar los manuales tanto de funciones, como de procesos y procedimientos, actividades que son coordinadas por la Dirección Técnica Administrativa y de Atención al Usuario.

Con relación al componente de “*Cultura de autocontrol*”, se observó que tanto la planta de directivos, como los funcionarios y trabajadores de la Secretaría tienen conciencia del autocontrol y la Entidad ha capacitado a los funcionarios sobre el tema.

La aplicación de los cuestionarios en la fase de ambiente de control se calificó en: 4.12.

3.2.2. Fase de Administración del Riesgo.

La Administración de Riesgo propende proteger los recursos de la Entidad, buscando la adecuada administración frente a la posibilidad de ocurrencia de un riesgo, para tal fin la Oficina Asesora de Control Interno, conjuntamente con la alta dirección, establecerán y aplicarán políticas de acción frente al mismo. Políticas que

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

se reflejan en procesos y procedimientos estructurados para dirigir la gestión a niveles de efectividad y productividad.

De esta manera, el Equipo auditor evaluó dentro de esta fase, los siguientes parámetros en el componente de “Valoración del riesgo”:

1. Identificación de los riesgos del microentorno, entorno inmediato e interno.
2. La identificación de los factores de riesgo internos y externos.
3. Identificación del riesgo, estableciendo impacto, frecuencia, probabilidad y ocurrencia del mismo
4. Grado de exposición o vulnerabilidad a que está expuesta la Entidad.

Para la evaluación del componente “*manejo del riesgo*”, se tuvieron en cuenta los siguientes parámetros de evaluación:

1. Tipo de acciones para el manejo y control del riesgo, tales como procedimientos, estándares, políticas.
2. Nivel de mitigación, grado de reducción del riesgo.
3. Formulación del plan de manejo de riesgos que identifique las acciones para evitar, reducir, dispersar, transferir o asumir el riesgo, determinando responsables, actividades, presupuesto, tiempos y resultados esperados.

En el componente de “monitoreo” se identifica claramente:

1. Las revisiones permanentes al plan de manejo de riesgo.
2. Actualizaciones de los elementos que conforman la valoración del riesgo.
3. Grado de acompañamiento por parte de la Oficina de Control interno.

Tomando en cuenta lo anterior, la SOP a 31 de diciembre de 2005, estaba adelantando el proceso de identificación de riesgos por áreas, no por procesos gracias a los convenios suscritos con las universidades Militar y Nacional y al empeño de los funcionarios y trabajadores.

A pesar que la Entidad contaba con mapas de riesgos por áreas desde el año 2002, éstos sólo comenzaron a actualizarse a finales de la vigencia 2005; debido a lo anterior, se determinó que, para la vigencia auditada, la Secretaría no contaba con un Mapa de Riesgos actualizado y debidamente adoptado para responder a los riesgos. Sin embargo; como parte de los compromisos adquiridos dentro del Plan de Mejoramiento suscrito para la vigencia 2004, la SOP estableció una serie de

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

compromisos con el fin de subsanar las observaciones efectuadas al respecto, con un plazo para su adopción hasta el 2007.

De las anteriores observaciones se define que en la fase de administración del riesgo la calificación es de 3.47.

3.2.3. Fase Operacionalización de los Elementos

Esta fase busca establecer el grado de interrelación del “*componente esquema organizacional*” y los elementos que componen el sistema de control interno, que para los fines que corresponden se inicia esta fase con la evaluación bajo los siguientes aspectos:

1. Definir el enfoque de la organización, en su estructura, desde el punto de vista de líneas de autoridad, recurso humano, recurso estructural.

Mediante la expedición de los Decretos 942, 980 y 990 de 1997, la Secretaría de Obras adoptó la estructura organizacional actual, pero tiene una gran carencia de recursos disponibles para poder efectuar inversión con miras a solucionar las necesidades de la ciudadanía de Bogotá, de acuerdo con su misión.

Así mismo, se evaluó el componente de “*planeación*”, el cual estipula los siguientes parámetros:

1. Herramientas e instrumentos de planeación.
2. Mecanismos de seguimiento.
3. Articulación y coherencia entre el proceso de planeación, seguimiento y medición de la gestión institucional.

Al evaluar los anteriores parámetros se comprobó:

Debido a su estructura organizacional actual, la Entidad no cuenta con Plan Estratégico, ya que las actividades que adelanta, son realizadas con base en el Convenio N° 015 de 1998, suscrito con el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU; sin embargo, cada área cuenta con indicadores de gestión, los cuales son evaluadas mensualmente.

El componente “*procesos y procedimientos*”, se evaluó bajo los siguientes aspectos:

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

1. Existencia de procesos y procedimientos acorde con los objetivos, con metodologías que garanticen la flexibilidad.
2. Incidencia de los procesos prioritarios en el cumplimiento de los objetivos de la Entidad.
3. Apropiación del control como cultura, como cotidianidad del quehacer de las dependencias.

En la evaluación realizada por el Equipo auditor se definió:

A 31 de diciembre de 2005, las áreas de Administrativa, Financiera, Apoyo a la Vialidad y Almacén tenían adelantada, en un alto porcentaje, la actualización de los manuales de procesos y procedimientos, para lo cual han contado con la colaboración de pasantes de las Universidades Nacional y Militar.

En el componente de “*Desarrollo del talento humano*” se busca evidenciar el grado de formación de los funcionarios como generación de servidores íntegros, competentes y comprometidos, a través del desarrollo permanente de aspectos humanos, funcionales y técnicos, que eleven el desempeño en el ejercicio de sus funciones y el compromiso con la Entidad, bajo los siguientes parámetros:

1. Tratamiento de políticas y planes establecidos para el desarrollo de habilidades competitivas y conocimiento de los funcionarios.
2. Fundamentación estructural y funcionalidad de la gestión.
3. Implementación de procesos básicos de gestión.
4. Evaluación del desempeño.

La Secretaría en este componente cuenta con una planta de personal acorde con las funciones que está ejecutando actualmente, con un archivo documental de todos sus servidores, con programas de capacitación que, a pesar de la falta de recursos, es continua, gracias a las actividades y convenios celebrados por la Planta Directiva.

Con relación al componente “*Sistema de información*”, la cuantificación se aplicó bajo los siguientes aspectos:

1. Confiabilidad de la información, uso de tecnología de automatización de los procesos.
2. Información procesada por métodos manuales.
3. Diseño, implementación, desarrollo y mantenimiento de sistemas integrados.

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

Durante la vigencia 2005, la Entidad integró la información institucional, con miras a que sirva de apoyo para la toma de decisiones; los equipos de sistematización estaban desactualizados, debido principalmente a la falta de recursos para actualizar los equipos existentes y por ende, no ha habido capacitación al respecto frente a nuevos sistemas de información integrados. Para la vigencia 2006 se está en proceso de corregir en gran medida esta deficiencia, con la adquisición de equipos nuevos.

De otra parte, persisten para esta vigencia las observaciones efectuadas por este ente auditor con relación a la falta de interfase entre el aplicativo de Almacén e Inventarios SEVEN y el paquete contable TRIDENT y la digitación de la información de inventarios para su adecuado proceso contable.

Seguidamente al Componente “*democratización de la administración pública*” le compete la verificación de la interacción con la ciudadanía, debe garantizar la equidad, eficiencia y efectividad de la función pública mediante el mejoramiento de los canales de comunicación e interacción con el ciudadano, fomentando la participación ciudadana en sus procesos de gestión, permitiendo el control social para una gran parte de las acciones de la Entidad:

Es así como bajo los siguientes postulados se genera la cuantificación evaluada:

1. Facilidad del acceso a la información, consultas y formación al ciudadano.
2. Facilidad al control social y a la función veedora de la ciudadanía.
3. Promoción de la planeación participativa.

En el componente “*mecanismos de verificación y evaluación*” se evaluó sobre:

1. Mecanismos de verificación y evaluación para procesos administrativos.
2. Herramientas de autoevaluación dentro de los mismos procesos.
3. Actualización de las herramientas de medición de la gestión.
4. Acciones de evaluación y seguimiento.
5. Mejoramiento continuo de los procesos, los funcionarios y los sistemas de evaluación.

Con relación a las anteriores premisas, la SOP cuenta con el comité de control interno y la Oficina Asesora de Control Interno que fomenta, a través de capacitaciones, la cultura del autocontrol o autoevaluación, además de brindar acompañamientos a las diferentes áreas y brindar apoyo a las mismas para la elaboración de indicadores de gestión.

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

De las anteriores apreciaciones este Equipo Auditor establece la calificación para la fase de operacionalización de los elementos de 3.54.

3.2.4. Fase de Documentación

En la evaluación de esta fase se consideró:

En el componente de “memoria institucional”, “manuales”, normas y disposiciones internas” manuales de procesos y procedimientos, objetivo de funcionalidad, es *“elemento de control, materializado en una normatividad de autorregulación interna que contiene y regula la forma de llevar a cabo los procedimientos, convirtiéndose en una guía de uso individual y colectivo que permite el conocimiento de la forma como se ejecutan o desarrollan su función administrativa, propiciando la realización del trabajo bajo un lenguaje común a todos los funcionarios”*.

Estas observaciones están basadas en los siguientes parámetros:

1. Calidad del archivo en términos de conservación, organización, seguridad, disponibilidad, reglamentación de uso y procedimiento.
2. Los manuales de procesos y procedimientos coadyuvan como herramienta en la ejecución correcta y oportuna de las funciones encomendadas a los funcionarios.

Frente a esta fase se encontró que la Entidad ha mejorado el archivo reciente, lo cual ayuda para la toma de decisiones por parte de los directivos de la Secretaría; igualmente, se está mejorando la organización y el adecuado mantenimiento de las instalaciones del archivo histórico, situación que quedó plasmada en el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá para la vigencia 2004.

La Secretaría de Obras Públicas cuenta desde el año 2002 con manual de procedimientos, el cual, al término de la vigencia 2005, se encontraba en proceso de ajuste, de conformidad con lo normado en la Ley 872 de 2003, que establece el Sistema de Gestión de Calidad, siendo adoptado por el Acuerdo 122 de 2004 y sancionado por el Alcalde Mayor mediante el Decreto 387 de 2004 para el desarrollo del SGC. El Secretario de Obras Públicas creó el Comité de Gestión de Calidad mediante la Resolución 251 del 27 de Septiembre de 2005.

Para esta fase la evaluación arroja una calificación de 3.73.

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

3.2.5. Fase de Retroalimentación

Esta fase desarrolla elementos de mejoramiento continuo, materializados en acciones en el desempeño periódico de las dependencias.

Los elementos de retroalimentación constituyen herramienta decisiva para fijar las metas y resultados en un marco de tiempo y espacio limitado para la generación de mejores niveles de productividad, garantizando el cumplimiento de los objetivos de la Entidad.

De la evaluación efectuada se evidenció que el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, se reúne cada dos meses o cuando se amerite hacerlo extraordinariamente, haciéndose las evaluaciones pertinentes. Cada área de la estructura organizacional de la Entidad cuenta con indicadores de gestión y cronogramas de ejecución, lo que contribuye a cumplir las funciones que le son propias.

Para esta fase la evaluación arroja una calificación de 4.45.

3.2.6. Síntesis de la Evaluación y Calificación de Control Interno

Las observaciones evidenciadas en esta Evaluación al Control Interno fueron detectadas igualmente en la Auditoría realizada a la vigencia 2004 y hacen parte del Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá, Plan en el que se le otorgó a la SOP un plazo para efectuar las correcciones respectivas hasta el año 2007. Por este motivo, estas observaciones no se incorporan en el Plan de Mejoramiento a suscribirse para esta vigencia.

La calificación del Sistema de Control Interno se obtiene de la sumatoria de las fases, dividida por el número de ellas según la ponderación realizada, las que se desprenden de la aplicación de los cuestionarios y demás pruebas de auditoría, una vez consolidada la información. Por tanto, la actividad administrativa, el cumplimiento de los lineamientos y el logro de los objetivos estratégicos, en aras de la transparencia y la probidad en las actuaciones, con fundamento en el nivel de propensión del cumplimiento de la misión y visión institucional bajo los componentes de evaluación, definen una calificación en la evaluación del sistema de control interno aplicado en la Secretaría de Obras Públicas de 3.86, tal como se aprecia en el cuadro N°10.

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

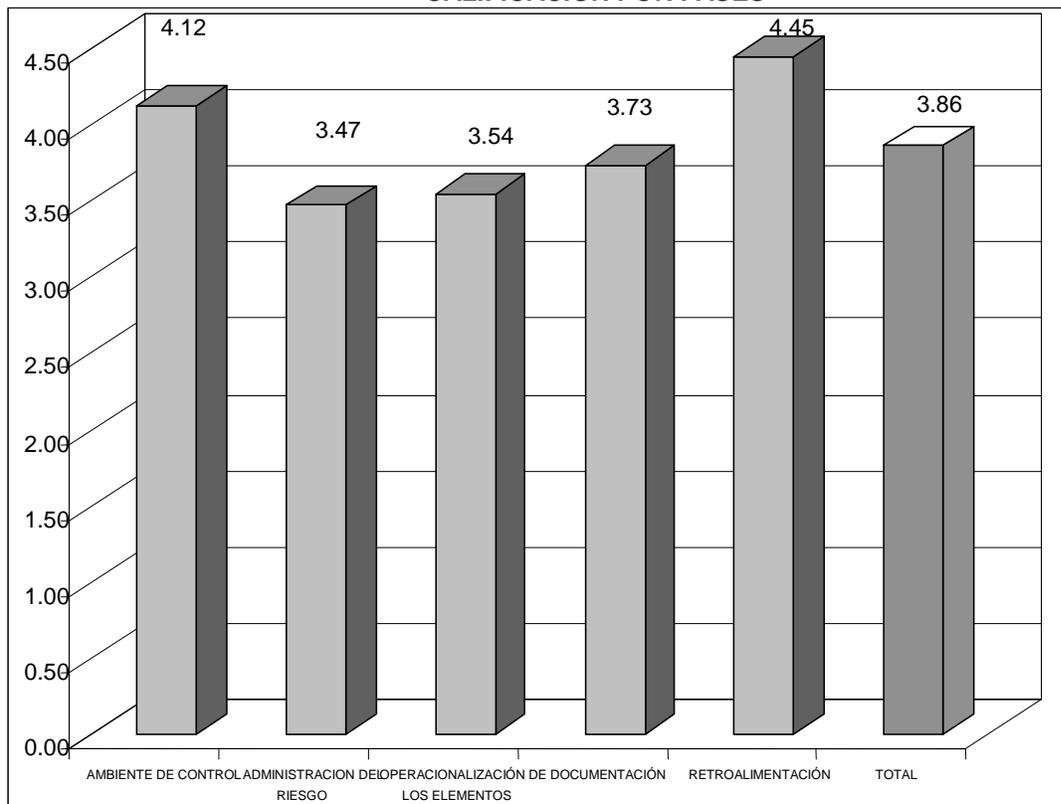
**CUADRO N°10
EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO
TABLA DE AGREGACION GENERAL DE RESULTADOS POR FASES**

FASE		SI	NO	CALIFIC.	%	TOTAL
1	AMBIENTE DE CONTROL	X		4.12	20%	0.82
2	ADMINISTRACION DEL RIESGO	X		3.47	20%	0.69
3	OPERACIONALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS	X		3.54	20%	0.71
4	DOCUMENTACIÓN	X		3.73	20%	0.75
5	RETROALIMENTACIÓN	X		4.45	20%	0.89
	TOTAL			3.86	100%	3.86

Fuente: Equipo Auditor

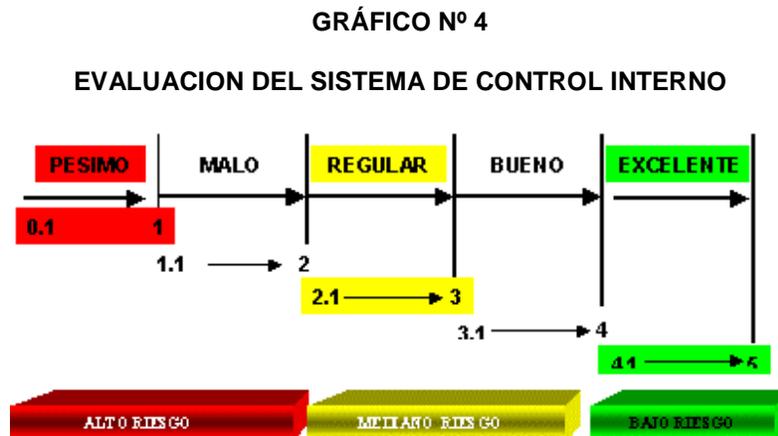
En el gráfico N° 3 se observa, de manera esquemática la calificación del Sistema de Control Interno por Fases, en la Secretaría de Obras Públicas, al cierre de la vigencia 2005.

**GRÁFICO N° 3
CALIFICACION POR FASES**



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

De conformidad con los rangos del Gráfico N°4, la calificación obtenida por la SOP, la ubica como una Entidad con exposición de riesgo mediano y con una escala de valoración de bueno, dentro de los niveles de rango de 1 a 5, y, que se aprecia a continuación:



Vale la pena destacar el aumento de la calificación del sistema de control interno para la vigencia 2005 con respecto a la vigencia anterior, en la cual obtuvo una calificación de 3.49, pero manteniendo un nivel similar a la calificación obtenida para la vigencia 2002, en la que obtuvo una calificación de 3.80.

3.2.7. Seguimiento a la implementación del MECI

Como parte del objetivo general de la Evaluación del Sistema de Control Interno de la SOP, se establece la necesidad de conceptuar sobre el grado implementación del Modelo Estándar de Control Interno – MECI en la Entidad, de conformidad con la Circular No. 003 del 27 de septiembre de 2005, expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

De acuerdo con la evaluación efectuada a la información suministrada por la SOP, la Entidad, por medio de su Comité de Control Interno y de conformidad con los lineamientos de la Etapa 1 de Planeación al diseño e implementación al Sistema de Control Interno, ha avanzado en las siguientes actividades:

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

1. Compromiso en la Alta Dirección: Acta de compromiso para la Implementación del MECI 1000: 2005, suscrita en desarrollo del comité de Control Interno mediante el Acta N° 003 del 5 de diciembre de 2005, con el objetivo de adelantar y tratar los siguientes temas:
 - Actas de compromiso de implementación del MECI – 1000:2005, con la cual se compromete el grupo directivo, en cabeza del Secretario de Obras Públicas, quienes suscribirán y difundirán un Acta en toda la Entidad para hacer manifiesto el interés en coadyuvar de manera directa y recurrente la implementación del modelo.
 - Se adoptó el Modelo Estándar de Control Interno para la Secretaría de Obras Públicas MECI 1000:2005, de conformidad con lo estipulado en el Artículo 1 del Decreto 1599 del 20 de mayo de 2005, el cual establece: “Adóptase el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005, el cual determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las Entidades y agentes obligados conforme al Artículo 5 de la Ley 87 de 1993”.
 - Se designó un directivo de la Secretaría para garantizar la operacionalización de las acciones necesarias para el desarrollo, implementación y mejoramiento continuo del Sistema de Control Interno, quien atenderá y velará por el cumplimiento de las políticas establecidas por el Comité de Coordinación de Control Interno.
 - Se emitió el acto administrativo que autorregula el Sistema de Control Interno de la Entidad mediante la Resolución N° 372 del 14 de diciembre de 2005, suscrita por el Secretario de Obras Públicas.
 - El Comité de Control Interno designó como representante de la Alta dirección para la implementación del MECI al Director Técnico Administrativo y de Atención al Usuario, designación efectuada mediante el Acta N° 1 del 5 de diciembre de 2005, del comité.
2. Organización del Equipo de Trabajo Institucional: El Comité de Control Interno, suscribió el Acta N° 01 de enero 25 de 2006, a través de la cual se conformaron los siguientes grupos de trabajo:

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

- Grupo Directivo: Se encargará de establecer las directrices en el trabajo de implementación del Modelo Estándar del Control Interno, el cual está liderado por el Director Técnico Administrativo y de Atención al Usuario y está conformado por el Director Técnico de Apoyo a la Vialidad, la Directora Técnica de Gestión Humana y Control Interno Disciplinario y el Almacenista General.
 - Grupo Operativo: Que está integrado por Servidores Públicos de todas las Áreas organizacionales de la Entidad, los cuales apoyarán todas las labores del Grupo Directivo, serán los interlocutores entre los servidores y la Dirección respectiva y está coordinado por el Director Técnico Administrativo y de Atención al Usuario.
 - Grupo Evaluador: Está conformado por el Jefe de la Oficina Asesora de Control Interno y los Servidores Públicos de la misma oficina, quienes tienen el encargo de apoyar la adecuada implementación del MECI 1000: 2005 y del Sistema de Gestión de Calidad.
3. Procesos de sensibilización y socialización del MECI: Dentro del cronograma de actividades de la Oficina Asesora de Control Interno se han programado charlas sobre los componentes del Sistema de Control Interno, de conformidad con los enfoques y las medidas adoptadas por el MECI, la sensibilización ha tratado sobre: ética, autocontrol, procedimientos y riesgos, los que hacen parte de los componentes de ambiente de control, cultura de autocontrol y administración del riesgo, todos incluidos dentro del subsistema de control estratégico, igualmente, el 4 de Mayo de 2006, tanto los directivos de la Secretaría, como los integrantes del equipo operativo de MECI y todos los funcionarios adscritos a la Oficina Asesora de Control Interno participaron en el Seminario de Socialización y Sensibilización del MECI y su manual de implementación, ofrecido por la Veeduría Distrital.

Finalmente, se estableció que los equipos conformados para impulsar e implementar el SGC y el MECI, han sido capacitados a través del diplomado en “Sistema de Gestión de la Calidad del Poder Público, Implementación del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano – MECI 1000:2005”, dictado por la ESAP, del 16 de Enero al 21 de febrero de 2006 y en el “Seminario de Actualización a la Alta Gerencia de la Administración Pública”, al cual asistieron varios funcionarios de los equipos de implementación.

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

Con miras a unificar los esfuerzos para la implementación del Sistema de Gestión de Calidad – SGC y el Modelo Estándar de Control Interno – MECI, la SOP ha adoptado las siguientes estrategias:

- Coordinar las actividades que se adelanten frente a estos dos procesos con la Secretaría General y la Veeduría Distrital.
- Unificar los Equipos encargados del MECI y del SGC, uniéndolos en un solo grupo que se denominaría “Comité de Gestión de la Calidad y Control Interno”.
- Ajustar el desarrollo del Cronograma para efectuar el Diagnóstico de Calidad en dos instancias: la primera a 15 de junio de 2006 y en la segunda, diagnosticar los elementos del MECI de conformidad con el formato sugerido por el DAFP mediante la Circular 03 de 2005.

3.3. RESULTADOS POR COMPONENTES DE INTEGRALIDAD

3.3.1. Evaluación de los Estados Contables de la Secretaría de Obras Públicas SOP a diciembre 31 de 2005.

Como resultado del análisis y verificación de los registros contables y de conformidad con los Programas de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular fase II, aprobados por el Comité Técnico Sectorial de la Dirección de Infraestructura y Transporte - Subdirección de Fiscalización y demás normas y procedimientos de Auditoría Generalmente Aceptadas se estableció:

3.3.1.1. Deudores

Esta cuenta refleja un saldo de \$4.841,6 millones en el balance general a 31 de diciembre de 2005, y está integrada por las subcuentas:

**CUADRO N° 11
SUBCUENTAS DE DEUDORES**

CUENTA	Millones de Pesos	
	VALORES	
Anticipos y Avances entregados		\$4.781,4
Depósitos entregados		60,2
Otros Deudores		52,0
Provisión para Deudores		52,0

Fuente: papeles de trabajo y Estados contables

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

La cuenta más representativa de este grupo corresponde a los anticipos y avances entregados, valor no amortizado del contrato No. 462/97 con ICA DE CV S.A., por valor de \$4.781,4, que a la fecha aún no ha sido liquidado.

Verificados los soportes y registros contables de los libros auxiliares y Mayor y Balances, se estableció que su saldo es consistente.

3.3.1.2. Propiedad planta y equipo

A 31 de diciembre de 2005, esta cuenta presenta un saldo de \$6.257,1 millones, integrado por las siguientes subcuentas:

**CUADRO N°12
SUBCUENTAS DE PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO**

	Millones de Pesos
Bienes muebles en bodega	29,8
Propiedad Planta y equipo no explotada	3.775,3
Maquinaria y equipo	6.116,9
Equipo médico científico	1,7
Muebles y enseres	185,9
Equipo de comunicación y computación	347,4
Equipo de transporte tracción y elevación	5.846,3
Equipo comedor cocina y despensa	2,8
Depreciación acumulada	(9.522,4)
Provisión protección propiedad planta y equipo	(496,8)

Fuente: papeles de trabajo y Estados contables

Hallazgo Administrativo N° 3.3.1.2.1.:

A diciembre 31 de 2005, no se efectuaron inventarios, contrario a lo establecido en la Circular 58 del 11 de noviembre de 1998, expedida por la Contaduría General de la Nación, en concordancia con el numeral 1.1.3.4 del Plan General de Contabilidad Pública, incumpliendo la obligación de practicar periódicamente el inventario físico de los bienes de la entidad” y el numeral 4.10.1.1 de la circular 001 de 2001, del Contador general de Bogotá, que establece su fecha de realización así, “todas las entidades distritales, como mínimo deberá realizar uno anualmente y presentar a 31 de diciembre de cada año una relación detallada, ordenada y valorizada de los bienes bajo su propiedad y a cargo”.

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

De otra parte, al efectuar un análisis de la maquinaria y equipo de la Secretaría se determinó que el número interno de identificación se repite en diferentes elementos, no permitiendo el control de los mismos, tal es el caso del número interno 3-019, que corresponde a un cargador Fiat Allise y a la vez un compactador y a una excavadora Samsug, dando lugar a confusión. Lo anterior genera incertidumbre en el saldo de este rubro reflejado en el balance.

Una vez analizada la respuesta dada por la Entidad a este presunto hallazgo administrativo, se concluye que de igual forma, la SOP argumenta lo dispuesto en las citadas normas, con relación a la obligatoriedad que, al menos una vez al año, se efectúe una toma física de inventario, lo que debe permitir su comparación con los registros contables y la determinación de las diferencias y sus responsables; inventario que no fue realizado en ningún momento durante la vigencia auditada, hecho que se comprueba nuevamente en el análisis de la respuesta dada por la SOP, en la que se informa que, sólo hasta el 26 de diciembre de 2005, se inició el proceso de inventario físico, culminado en marzo de 2006.

De otra parte y con respecto a la respuesta dada a las observaciones del segundo párrafo del hallazgo, relacionadas con la codificación que utiliza la Entidad para identificar maquinaria y equipo, este Ente auditor no desconoce la importancia histórica del registro de esta información de la manera utilizada por años, así como es consciente que el manejo de esta información es básicamente operativo y diferente a la identificación contable, sin embargo; reitera la observación con relación a la falta de claridad en la identificación de estos elementos lo que hace difícil la labor de control de los mismos, dando lugar a confusión.

En razón a lo anteriormente expuesto este Equipo Auditor ratifica el hallazgo administrativo que deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento a suscribir.

3.3.1.3. Bienes de Beneficio y Uso Público

En esta cuenta, se registraron los contratos de mantenimiento de vías y parques y otros, presenta un saldo por amortizar de \$83.143 millones, después de efectuada la depuración y revisión de la contratación en el IDU, el cual se terminará de amortizar durante la vigencia de 2006, como consecuencia de la observación del Plan de Mejoramiento de la vigencia 2004, así:

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

Bienes de Beneficio y Uso Público en servicio	\$846.572
Amortización acumulada	(\$763.429)
Saldo por amortizar	<u>\$83.143</u>

Efectuados los cruces entre los libros contabilidad y libros auxiliares, su saldo se encuentra consistente.

3.3.1.4. Otros activos

Su saldo de (\$9.910,2) millones ha sido conciliado con los procesos que cursan en la Contraloría de Bogotá en lo relacionado con la cuenta de responsabilidades y provisionado de conformidad con las normas pertinentes, está integrado por:

**CUADRO N° 13
SUBCUENTAS DE OTROS ACTIVOS**

	Millones de Pesos
Cargos diferidos	341,3
Responsabilidades	228,9
Provisión para responsabilidades	(228,9)
Intangibles	90,6
Amortización intangibles	(82,8)
Valorizaciones	(2.396,1)
Principal y subalterna	(7.213,4)

Fuente: papeles de trabajo y Estados contables.

Fueron examinados todos sus componentes y la conciliación con la Secretaría de Hacienda de la cuenta principal y subalterna, encontrándose correctos sus registros.

3.3.1.5. Cuentas por pagar

El saldo a 31 de diciembre de 2005 es de \$56,3 millones, integrado por las siguientes subcuentas:

**CUADRO N° 14
SUBCUENTAS DE CUENTAS POR PAGAR**

	Millones de Pesos
Adquisición de bienes y servicios	47,5
Acreedores	7,2
Retención en la fuente impuesto de timbre	1,4
Retención en la fuente industria y comercio	0,2
Total	56,3

Fuente: Papeles de trabajo y Estados Contables.

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

Al comparar las cifras contables y el presupuesto se presenta una diferencia de \$28 millones que corresponden a una reserva presupuestal, que en Contabilidad fue reportada como cuenta por pagar por haber ingresado ya los bienes al almacén.

3.3.1.6. Ingresos

Su saldo de \$381,7 millones corresponde a operaciones interinstitucionales por \$62,6 millones, otros ingresos por \$318,9 millones que comprende sobrantes por \$41,7 millones, recuperaciones por \$277,1 millones y ajustes de ejercicios anteriores por valor de \$0,9 millones. Es de anotar que la Entidad solamente percibe ingresos para funcionamiento y no tiene presupuesto de ingresos para inversión. Fueron verificados los saldos contables contra presupuesto, no encontrando inconsistencias.

3.3.1.7. Gastos

Comprende los siguientes gastos:

Administración	\$3.982,9
Operación	\$2.913,6
Provisiones, depreciaciones...	\$1.397,2
Total	\$8.293,7

Se efectuaron pruebas selectivas en órdenes de pago y no se encontraron observaciones, por lo tanto su saldo es consistente.

3.3.1.8. Sentencias Judiciales

Se efectuó el seguimiento a los pagos efectuados por concepto de sentencias judiciales durante las vigencias 2004 y 2005. Una vez evaluada la información suministrada por la SOP, se determinó que durante la vigencia 2004 se pagaron por este concepto \$568.6 millones y en la vigencia 2005 \$386.9 millones, los cuales se encuentran debidamente registrados en los estados contables, sin generar intereses de mora por estos conceptos.

3.3.1.9. Patrimonio

Su saldo de \$8.044,6 millones estuvo afectado por el déficit del ejercicio que alcanzó el valor de (\$751,8) millones, previa conciliación de las cuentas principal y subalterna

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

con la Secretaría de Hacienda Distrital, de conformidad con el procedimiento establecido.

3.3.1.10. Saneamiento Contable

A diciembre 31 de 2005, la SOP adelantó el proceso de saneamiento contable mediante las siguientes actividades:

1. Aplicación de la Circular Externa 32 del 22 de enero de 2000 de la Contaduría General de la Nación.
2. Creación del Comité de saneamiento contable mediante la Resolución 00235 del 21 de octubre de 2002 y la Resolución 0264 del 21 de noviembre de 2002.
3. Definición de reglamento interno y políticas del comité.
4. Explicaciones de cada uno de los rubros contables a los integrantes del comité.
5. Determinación de las cuentas a depurar.
6. Actualización a los nuevos miembros del comité.
7. Presentación de los informes a la administración.

En conclusión, se determinó que no habrá rubros objeto de saneamiento sino que se efectuará depuración a las cuentas de: deudores, propiedad planta y equipo, bienes de beneficio y uso público y cuentas de orden.

En la cuenta deudores se depuró el contrato N° 496/94, una multa por valor de \$783.344,86, por prescripción según concepto de la oficina Jurídica del 17 de septiembre de 2003, autorizándose la depuración según Resolución 0204 del 17 de octubre de 2003.

Con relación a la cuenta de propiedad planta y equipo, se contrató el avalúo de la Planta de Mondoñedo, la cual fue vendida en junio 2006.

En la cuenta de bienes de beneficio y uso público, se revisaron las bases de datos y se amortizó la cuenta en un 99%.

En las cuentas de orden se depuraron \$3.025.505,73 a través de la resolución N° 0097 del 30 de mayo de 2003, litigios y demandas por \$50.275.703,54 y responsabilidades fiscales por \$81.509,04 previa consulta a la Oficina de asuntos judiciales de la alcaldía Mayor de Bogotá.

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

3.3.1.11. Evaluación al Sistema de Control Interno Contable

De conformidad con el Plan de auditoría, se efectuó la evaluación al sistema de control interno contable en la Secretaría de Obras Públicas a 31 de diciembre de 2005, en desarrollo e implementación del MECI, ordenado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, obteniendo el siguiente resultado:

Ambiente de Control

En el área contable de la Entidad se aplican mecanismos de autocontrol, verificando las firmas y aprobaciones de los documentos que llegan al área para sus respectivos registros en aplicación de los principios y valores y de conformidad con las orientaciones y seguimiento efectuado por el Comité de Control Interno de la Secretaría, no obstante lo anterior, no se practicaron inventarios físicos de los bienes de la Entidad a diciembre 31 de 2005 incumpliendo con el numeral 2.3.3.1. de la Resolución 001 de 2001, expedida por el Contador general de Bogotá en la parte de funciones del comité de inventarios cuya función No.1 es “diseñar los mecanismos y acciones requeridas para la realización física de los inventarios de la Entidad”.

Administración del Riesgo

A diciembre 31 de 2005, aún no se contaba con el mapa de riesgos de la Dependencia y sólo hasta el mes de junio de 2006 fue presentado dicho mapa a la oficina de Control interno de la Entidad por tal razón, no se evidenció la existencia de un plan de manejo y monitoreo de los riesgos del área contable.

Operacionalización de los elementos

Existe una oficina de Contabilidad y personal auxiliar en el área, igualmente, existe un Manual de Procedimientos y se da aplicación a la Resolución N° 001 de la Dirección Distrital de Contabilidad, para el manejo de bienes muebles e inmuebles de la Secretaría, no obstante, el área de almacén no se encuentra integrada al área contable y las conciliaciones se elaboran manualmente poniendo en riesgo la calidad de la información como mecanismo de verificación y evaluación.

Documentación

La Dependencia cuenta con un archivo documental debidamente preservado y completo con todos los soportes que respaldan los Estados Contables y los Libros

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

oficiales de Contabilidad, igualmente se mantiene un archivo de normas que se aplican a diario en la Dependencia.

Retroalimentación

El Comité Coordinador del Sistema de Control Interno se encuentra formalmente constituido y la oficina de control interno efectúa permanentemente auditorías de control y seguimiento. La Dependencia ha dado cumplimiento a las actividades programadas con motivo del Plan de Mejoramiento plan suscrito con la Contraloría de Bogotá, como resultado de la evaluación de la vigencia 2004.

Hallazgo Administrativo N° 3.3.1.11.1.:

En conclusión, el Sistema de control interno contable presenta inconsistencias susceptibles de mejorar como es el caso del plan de manejo de riesgos y la integración de los sistemas de información para que se de cumplimiento con los principios de confiabilidad y utilidad pública de que habla el Plan General de Contabilidad pública y la Directiva Presidencial 001 de 1999 de la Presidencia de la República. Todo lo mencionado anteriormente, incumple lo señalado en el literal e), del artículo 2 y el literal i), del artículo 4 de la ley 87 de 1993.

Del análisis realizado a la respuesta dada por la Entidad se concluye que la SOP acepta lo enunciado en este hallazgo e informa que ha venido adelantando acciones tales como la implementación del Sistema Gestión de Calidad y del Modelo Estándar de Control Interno, que eran conocidas por el Equipo Auditor y de las cuales se hace mención en el presente informe. Así mismo, se informa que la Matriz de riesgos se presentó por la Oficina Asesora de Control Interno en junio de 2006 y se adelanta la identificación y sensibilización del modelo de procesos, dando como ejemplo la expedición del Manual de Procesos y Procedimientos de la Entidad, mediante la Resolución 147 de junio 15 de 2006. Sin embargo, vale la pena aclarar que la evaluación al Sistema de Control Interno Contable, de la cual se desprende este hallazgo, se efectúa a la vigencia 2005 y que las acciones mencionadas por la SOP se adelantaron o concluyeron básicamente durante la vigencia 2006, por este motivo y aún cuando la Entidad en su respuesta demuestra que ha llevado a cabo acciones tendientes a la solución de la problemática evidenciada, este Equipo Auditor determina que el hallazgo se mantiene, pero debido a que en el Plan de Mejoramiento vigente se efectuó una observación similar, se debe consolidar con la anterior.

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

3.3.2. Evaluación de la Contratación

Para la vigencia fiscal del año 2005 la Secretaría de Obras Públicas suscribió 164 contratos por un valor de \$1.344 millones representando el 15.4% del valor del presupuesto de la Entidad, que para esta vigencia fue de \$8.472 millones correspondiente solamente a Gastos de Funcionamiento. Es de anotar que en razón de que la SOP no posee presupuesto de inversión, no suscribe contratos de obra pública, consultoría ni interventoría técnica, limitándose a la contratación de servicios y suministros necesarios para su funcionamiento.

En el cuadro N° 15, se muestra la distribución de la contratación celebrada durante la vigencia 2005.

**CUADRO N° 15
CONTRATACION 2005**

Cifras en millones de pesos

CLASE DE CONTRATO	CANTIDAD	VALOR	%
ASESORIA	1	9,50	0,71
COMPRAVENTA	9	128,67	9,57
MANTENIMIENTO, SOPORTE Y ACTUALIZACION	1	8,66	0,64
PERMUTA	6	207,92	15,46
PRESTACION DE SERVICIOS	63	635,01	47,23
SEGUROS	1	156,10	11,61
SUMINISTRO	3	91,79	6,83
ORDEN DE COMPRA	45	53,40	3,97
ORDEN DE SERVICIO	34	53,50	3,98
TOTAL	163	1.344,53	100,00

Fuente: SOP

Elaboró: Dirección de Infraestructura y Transporte, Subdirección de Fiscalización
Equipo de Auditoría ante la Secretaría de Obras.

Muestra de la Evaluación a la Contratación

La contratación seleccionada para evaluación corresponde al 58.6% del total de la contratación de la vigencia fiscal para el año 2.005, al 46.6% de la liquidada en el año 2005 y suscrita en la vigencia de 2004 y a la suscrita para la adquisición del programa SEVEN. En el siguiente cuadro se refleja la contratación evaluada:

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

**CUADRO N° 16
CONTRATOS EVALUADOS
VIGENCIA FISCAL 2005**

Cifras en millones de pesos

N°	CONTRATO	TIPO DE CONTRATO	VALOR	ESTADO
1	050/2005	Licitación Pública	314.1	En proceso de Liquidación
2	076/2005	Licitación Pública	156.1	En ejecución
3	085/2005	Directa	63.1	Liquidado
4	091/2005	Licitación Pública Declarada Desierta - Proceso de Contratación Directa	184.1	En ejecución
5	164/2005	Directa	27.8	Liquidado
6	171/2005	Directa	43.0	Liquidado
7	077/04	Licitación Pública	55.1	Liquidado
8	078/04	Licitación Pública	37.0	Liquidado
9	106/04	Directa	60.5	Liquidado
10	107/04	Directa	9.9	Liquidado
11	108/04	Directa	2.5	Liquidado
12	019/03	Directa	3.5	Liquidado
13	019/02	Directa	3.2	Liquidado
14	044/02	Directa	30.0	Liquidado
TOTAL			989,9	

Fuente: SOP

Elaboró: Dirección de Infraestructura y Transporte, Subdirección de Fiscalización, Equipo Auditoría ante la Secretaría de Obras Públicas.

De la evaluación realizada a los contratos anteriormente relacionados y una vez llevado a cabo el análisis documental, se estableció que en la etapa precontractual, la Entidad realizó los correspondientes estudios de conveniencia por parte de la Dirección Administrativa. Así mismo, en las licitaciones públicas, se desarrolló correctamente el debido proceso licitatorio, de acuerdo con las normas establecidas, comprobando el cumplimiento de los plazos y términos establecidos en los pliegos de condiciones.

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

Como resultado de la auditoría practicada a estos contratos, se puede conceptuar que, en general, no se presentaron observaciones relevantes de carácter administrativo o fiscal. Sin embargo; es de aclarar que las conclusiones enunciadas en los párrafos anteriores, no se aplican a la contratación suscrita para la adquisición y mantenimiento del programa SEVEN, que se evalúa dentro del numeral 3.3.2.1. del presente componente de integralidad, siendo estos los contratos N° 044 de 2000, 108 de 2004, y las órdenes de servicio N° 019 de 2002 y 019 de 2003.

Hallazgo Administrativo N° 3.3.2.1:

Sin embargo; se evidenció el contrato 091 de 2005 presenta irregularidad en la elaboración de los pliegos de condiciones al no reflejar de una manera clara el objeto a contratar, observándose solamente especificaciones generales. Sólo para el Compactador Tandem de Asfalto se da el peso de operación (entre 1.500 y 3.000 kg), para la demás maquinaria no existen especificaciones mínimas, tales como peso, tamaño, potencia, etc., lo cual deja a voluntad del proponente la maquinaria a entregar.

Es de anotar que en cualquier tipo de contratación se debe tener claridad sobre las reglas, las cuales, además, deben ser completas y precisas, su contenido debe tener un nivel de detalle que permita a los oferentes conocer todo el alcance y extensión de los compromisos que asumen, situación que no se logró, como se pudo evidenciar en la evaluación de los pliegos de condiciones de los dos procesos adelantados para la contratación: inicialmente la licitación declarada desierta y posteriormente, el proceso de adjudicación directa.

Con las anteriores observaciones la Administración contraviene lo dispuesto en los literales a), b) y c) del numeral 5° del artículo 24 Del Principio de Transparencia, de la Ley 80 de 1993, en los cuales se establece que en los pliegos de condiciones o términos de referencia, se deben indicar los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección.

Así mismo, en el literal b) se establece que se deben definir reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación o concurso y finalmente, definir con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.

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

De igual forma, se transgrede lo establecido en el numeral 3° del artículo 26 del Principio de Responsabilidad por cuanto, tal y como se establece en el citado numeral ..”*Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.*”, así mismo lo establecido en el numeral octavo del mismo artículo en el cual se dispone que *“Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado”*.

Una vez llevado a cabo el análisis a la respuesta dada por la Entidad a esta observación, se concluye que la SOP acepta lo observado por el Equipo Auditor, informando que en el futuro en los pliegos de las permutas se tendrán en cuenta las observaciones de la Contraloría con el fin de evitar interpretaciones erradas de los mismos.

Por lo anterior, este Equipo Auditor ratifica el hallazgo administrativo, que debe ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.3.2.1. Evaluación de la contratación suscrita para la adquisición y mantenimiento del programa SEVEN - Seguimiento al Plan de Mejoramiento

Hallazgo Fiscal con incidencia Disciplinaria N° 3.3.2.1.1.:

Dentro del Informe de Auditoría Gubernamental Modalidad Regular vigencia 2004, se efectuó el seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito como resultado de la Auditoría llevada a cabo para la vigencia 2002, en la que se estableció el hallazgo 4.1.1.1.: *“persiste la no existencia de la interfase entre el paquete contable de TRIDENT frente al programa de SEVEN de almacén, continuaba sin subsanarse. Así mismo dentro de ese informe se concluye que la Entidad implementó el aplicativo SEVEN-E-BUSINESS en el área de almacén”,* recomendando que la presente Auditoría efectuara la Evaluación y el seguimiento a los Contratos N°s 044 de 2000 y 108 de 2004, así como las órdenes de servicio N°s 019 de 2002 y 019 de 2003. Por tal motivo, dentro de este componente de integralidad, se llevó a cabo la evaluación de los citados contratos encontrando lo siguiente:

Contrato N° 044 de 2000:

Por medio de este contrato se efectuó el suministro a título de compraventa de una licencia correspondiente a los módulos de inventario y/o almacén y Activos fijos para

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

n usuarios bajo el aplicativo SEVEN e-BUSINESS, así como llevar a cabo las actividades de implantación tales como parametrización, capacitación e instalación durante el tiempo previamente estimado, acorde con las especificaciones técnicas señaladas en la propuesta presentada por el contratista el 24 de noviembre de 2000. El contrato se suscribió por un valor de \$29'999.999 y con plazo de ejecución de cuatro meses, plazo dentro del cual y de acuerdo al literal b) de la Cláusula cuarta del contrato establecía que “...el período restante, tres meses y veinte días calendario corresponde a la etapa de inducción, parametrización y puesta en marcha del software (sic)”. Se estableció que el contrato inició el 4 de enero de 2001 y se liquidó tan sólo hasta el 14 de diciembre de 2001, incumpliendo con el plazo otorgado y sin que mediara acta de prórroga.

En la Cláusula décima segunda, Documentos, se establece que, para todos los efectos, hacen parte integral del contrato documentos tales como Estudios de Conveniencia y oportunidad, las propuestas presentadas por los proponentes, así como el cronograma de actividades que debe acompañar al Acta de iniciación, con el fin de establecer la utilización y distribución del tiempo, documento que, de acuerdo con lo establecido en el párrafo segundo de la Cláusula cuarta, debía ser elaborado entre el interventor del contrato y el contratista. Ninguno de los documentos antes relacionados se encuentra dentro de las carpetas contractuales.

Ante la inexistencia de un estudio real de conveniencia y oportunidad se evidenció que el proceso dió inicio con la elaboración, por parte del Almacenista General de la época, Señor Luis Fabián Ramos B., de un informe sobre el software que en ese momento se utilizaba para el manejo y control de inventarios de consumo y activos, en el que se concluye que el programa utilizado no estaba actualizado, era inseguro y existía un acceso directo para realizar Backup, presentando restricciones para su manejo. Este informe fue remitido al Subsecretario de Obras públicas de ese entonces, Señor Guillermo Salas Toro, mediante memorando N° 0246, del 7 de septiembre de 2000.

Posteriormente, mediante oficio del 11 de septiembre de 2000 dirigido al entonces Director Técnico administrativo, Dr. William Martínez Fernández, el Asesor de Sistemas de la SOP, Señor Pablo Alberto Martínez Díaz presenta un Plan de Adquisición del Software de Almacén que tenía como objetivo especificar las necesidades detectadas para los usuarios del aplicativo, seleccionar posibles proponentes, entre otros y finalmente, presentar un informe al comité de adjudicaciones con las recomendaciones del caso, informe que fue radicado el 18 de octubre de 2000, mediante N° 0507, al Dr. William Martínez Fernández, Director Técnico Administrativo. En el citado informe se presenta una relación de las ocho

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

propuestas presentadas, dentro de las cuales se encuentra la propuesta presentada por la firma MICROTEL INTERNATIONAL INC. con el aplicativo TRIDENT (Aplicativo utilizado por la SOP para Contabilidad). De las anteriores propuestas se escogieron tres, así:

**CUADRO N° 17
PROPUESTAS ESCOGIDAS**

EMPRESA	APLICATIVO	COSTO
Digital Ware Ltda.	Seven	\$26'086.956 + IVA
Quality Software Ltda	Stone	\$30'000.000 + IVA
Novasoft Ltda	Novasoft	\$9'000.000 + IVA

Fuente: SOP

Firmas a las que se les invitó a proponer, siendo finalmente adjudicado el contrato a la firma Digital Ware, tal y como se recomendó por parte del asesor de Sistemas en su informe, mediante adjudicación directa, según consta en el acta del Comité de Adjudicaciones N° 15 del 27 de noviembre de 2000.

Aún teniendo en cuenta el tipo contratación utilizado en razón a la cuantía del contrato, se estableció que no existe, dentro de los documentos contractuales una relación de los parámetros aplicados por la SOP para la selección y /o descarte de los proponentes. Así mismo, no se evidenció la existencia de un documento en el que se establezcan puntual y claramente las especificaciones técnicas mínimas para la escogencia de la mejor propuesta, en igualdad de condiciones, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo II De los Principios de la Contratación Estatal, en su artículo 23, en el que se establece que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa y lo establecido en el artículo 29, en el cual se dispone que la selección de contratistas será objetiva, indicando que ... *“Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido”*.

Así mismo, se transgrede lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 855 de 1994 en el cual se establece que *“En la contratación directa el jefe o representante de la entidad estatal, o el funcionario en que hubiere delegado, deberá tener en cuenta que la selección del contratista deberá*

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

garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial del deber de selección objetiva, establecidos en la Ley 80 de 1993.”

El contrato se inició el 4 de enero de 2001 y en el acta de Reunión semanal que comprendía el período del 15 al 21 de febrero de 2001, se deja constancia de la inquietud de la interfase de los módulos de inventarios y activos fijos hacia contabilidad, quedando como compromiso por parte del Digital Ware, la verificación del alcance de la interfase contable desde los módulos mencionados.

Nuevamente, en Acta de Reunión Semanal del período comprendido entre el 8 y el 14 de marzo de 2001, se reitera por parte de la SOP, la inquietud sobre la interfase de los módulos con contabilidad.

Se evidenció que la reiterada inquietud de la SOP sobre la interfase mencionada no fue tratada ni resuelta durante el desarrollo del contrato.

El contrato se terminó el 14 de diciembre de 2001, sin embargo; no se dio cumplimiento a las obligaciones del contratista descritas en el numeral 2 del literal B) del párrafo segundo de la cláusula primera del contrato, que establece que el contratista debe efectuar todas las etapas relacionadas con la implantación del software tales como parametrización, capacitación e instalación, hecho este que se comprueba al verificar la existencia de reportes de formatos de consultoría del 26 de diciembre de 2001. De igual forma, en el acta de liquidación, sin fecha, del mes de diciembre de 2001, se relacionan una serie de actividades pendientes, tales como que la implementación del software en la etapa de consumo se encuentra en proceso de prueba y ajuste, que a pesar de haberse migrado la información de activos a abril de 2001 y efectuado pruebas, esta etapa debió suspenderse en razón de que se presentaron fallas técnicas en la implementación del Software, no pudiéndose realizar el proceso de ajuste y depreciación de los devolutivos, así como en la generación de reportes, entre otros, además se informa que se encontraba pendiente por parte de Digital Ware la capacitación en el manejador de reportes Cristal Report, sin embargo; el contrato se liquidó según consta en el acta mencionada.

Orden de Servicio N° 019 de 2002:

El 29 de julio de 2002 y teniendo como objeto la prestación de servicios profesionales de soporte técnico, mantenimiento y actualización del software llamado SEVEN de la SOP, con un plazo de seis meses, la Secretaría de Obras suscribió el orden de servicio N° 019 por un valor de \$3'229.499,00.

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

De acuerdo con el estudio de conveniencia y oportunidad, la justificación de esta contratación se basa en el hecho de que el proceso de pruebas e implantación del sistema de inventarios y activos fijos SEVEN de almacén se encontraba suspendido debido a la falta de soporte técnico para la migración de la información del antiguo sistema (kardex) al nuevo sistema SEVEN para poder continuar con la etapa de pruebas y evaluación de resultados, que correspondían al proceso de implantación y manejo del nuevo sistema. Así mismo, se establece que de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones 0351 y 0364 de 2001, se anularon e invalidaron las actividades realizadas en conjunto por la firma contratista y la SOP el 26 de diciembre de 2001, ya que hubo necesidad de hacer la reclasificación de activos que pasan a consumo, desaplicar los porcentajes correspondientes a ajustes por inflación de la vigencia 2001 a todos los activos de propiedad de la SOP, como también rediseñar el árbol de productos de acuerdo con la Resolución 01/de septiembre de 2001 de la Secretaría de Hacienda.

Al analizar la anterior justificación se demuestra que el objeto del contrato 044/00 no fue cumplido en su totalidad y sin embargo fue liquidado. Por otra parte, se suscribe la presente orden de servicios teniendo como objeto la prestación de servicios profesionales tales como soporte técnico, mantenimiento y actualización del software y no los que se prestaron realmente, tal y como se menciona en el estudio de conveniencia y oportunidad, el continuar con la etapa de pruebas y evaluación de resultados, que correspondían al proceso de implantación y manejo del nuevo sistema.

El recibo a satisfacción del contrato 044 de 2000, sin haber cumplido con el objeto del contrato, se puede evidenciar, además, en lo expuesto en oficio del 13 de marzo de 2002, dirigido por Rodolfo Alexander Ramírez, Coordinador de Sistemas a la firma Digital Ware, en el que manifiesta que el día 5 de febrero de 2002 se les informó sobre los inconvenientes que se presentaron en el momento de hacer las pruebas y puesta en marcha del nuevo sistema SEVEN, en el mes enero de ese año.

Orden de Servicio N° 019 de 2003:

Por medio de esta orden de servicio la SOP contrató nuevamente con la firma Digital Ware la prestación de servicios profesionales de soporte técnico, mantenimiento y actualización del software llamado SEVEN de la SOP por un lapso de seis meses, a partir del 23 de abril de 2003, por valor de \$3'445.241,00.

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

Dentro de la justificación para la suscripción de este contrato se establece que con base en la prioridades establecidas para el año 2003, se desarrolló por parte del área de sistemas e informática un cronograma de actividades con el fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por parte de la SOP con la Contraloría, de acuerdo con el Plan de Mejoramiento propuesto según hallazgo N° 4.2.11. En el cual se estableció que *“En la verificación realizada a las cifras que genera el área Contable, se evidencia que posee su paquete contable de TRIDENT que conforma la base de la información financiera, en la cual no existe interfase con el área de Almacén, a pesar de que en el año 2001 se adquirió la licencia correspondiente a los módulos inventarios y/o Almacén y Activos Fijos para N usuarios, bajo el aplicativo SEVEN-BUSINESS, que a la fecha no presta ese servicio, implicando digitar parte de la información de Almacén; labor a ejecutarse para el 2003 de acuerdo con el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría”*. Concluyendo que por tal motivo es necesario renovar este contrato con la firma Digital Ware.

De igual manera, se pudo determinar que la implementación seguía presentando problemas, tal y como se evidencia en el memorando 785 del 1 de abril de 2003, del Almacenista al Señor Rodolfo Alexander Ramírez, en el que informa que durante el mes de marzo de 2003 se efectuaron pruebas al Software efectuando un barrido en cada una de las opciones del programa encontrando que sólo se podía ingresar a las opciones a manera de consulta, no siendo posible ningún tipo de cambios, exceptuando la opción de inventarios- productos, donde no es posible acceder ni consultar.

Contrato de Consultoría N° 108 de 2004:

Este contrato fue suscrito el 29 septiembre de 2004, con el objeto de realizar la consultoría asesoría para el sistema reinformación SEVEN-ERP, de la siguiente manera: El contratista inicia con capacitación, parametrización, casos de prueba, cargue de saldos iniciales y la entrada en acompañamiento, producción, con un plazo de cinco meses, a partir del 6 de octubre de 2004, por un valor de \$24'974.999, con una fecha inicial de terminación del 7 de marzo de 2005 y de liquidación el 5 de julio de 2005.

Dentro del estudio de conveniencia y oportunidad de esta contratación se establece que se debe realizar con el fin de dar cumplimiento al Plan de Mejoramiento presentado a la Contraloría Distrital y de acuerdo con la circular N° 56 de febrero de 2004 de la Secretaría de Hacienda en la cual se contempla el tratamiento contable que se debe dar a las cuentas de ajuste por inflación.

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

Como parte de los compromisos adquiridos con la Contraloría Distrital en el Plan de Mejoramiento suscrito para la vigencia 2002 y de acuerdo con las tareas pendientes relacionadas se estableció como tercer compromiso, identificar la necesidad de nuevos recursos técnicos a corto y mediano plazo. Dentro de los establecidos a mediano plazo estaba contemplado el Mejoramiento de la infraestructura de comunicación de datos al interior de la SOP con el fin de permitir, entre otros, la fluidez de la información entre los diferentes aplicativos, en este caso SEVEN y la aplicación de contabilidad. Finalmente y dentro del Plan de Trabajo Diseñado se establece una agenda a Desarrollar del Proyecto SEVEN – KARDEX dentro la cual se contemplan puntos tales como Migración de Datos y Desarrollo de Interfases Contabilidad, que en el contrato final suscrito con Digital Ware no se incluyeron dentro de los puntos a desarrollar como parte del objeto contractual.

Dentro de las tareas a desarrollar por el contratista, dentro del párrafo segundo de la Cláusula Primera del Contrato se establece que, dentro de la Capacitación se desarrollará el tema de la Interfaz contable, sin embargo; a la fecha del presente informe esta interfase no existe, por lo que no se pudo establecer el tipo de capacitación que se efectuó sobre el tema.

Conclusiones:

Teniendo en cuenta la contratación suscrita a la fecha con el fin de adquirir e implementar dentro de la Entidad el aplicativo SEVEN y ante los inconvenientes permanentes de su aplicación advertidos tanto en Auditorías anteriores como en esta evaluación, el equipo auditor solicitó a la SOP informar sobre la implementación del sistema en la Entidad, evidenciando que, de acuerdo a su respuesta, la SOP viene utilizando el aplicativo SEVEN, llevando a cabo ajustes para su óptimo funcionamiento, sin embargo, la SOP concluye que este aplicativo no es posible hacerlo compatible con el programa TRIDENT de contabilidad, razón por la cual persiste a la fecha la observación efectuada por este ente Auditor en relación con la inexistencia de una interfase entre los dos programas y la digitación de la información de inventarios para su adecuado proceso contable.

Ante la imposibilidad mencionada y las reiteradas observaciones sobre la necesidad de la existencia de la interfase entre los dos programas, la Entidad ha realizado consultas alternativas, encontrando viable recibir una asesoría para la implementación del módulo de inventarios y activos fijos del programa TRIDENT de contabilidad, como parte del contrato de asistencia técnica que la SOP tiene suscrito con el proveedor del aplicativo, por un valor de \$2'473.120,00 al año.

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

Así mismo, y luego de un estudio costo beneficio, la Secretaría decide migrar la información del aplicativo SEVEN al módulo de inventarios y activos fijos de TRIDENT, para lo cual la firma Qbex de Colombia Ltda, que está a cargo del programa, ofrece una capacitación y la licencia de funcionamiento, por un valor de \$1'100.000, para el módulo de activos fijos y de \$715.000, para el módulo de almacén. Valor que se encuentra por debajo de lo que se viene pagando por asistencia técnica y mantenimiento del aplicativo SEVEN con la firma Digital Ware Ltda.

Como conclusión, teniendo en cuenta que desde su adquisición, tanto la implementación del programa SEVEN como su interfase con el aplicativo contable no ha sido posible, se determina un presunto hallazgo fiscal por valor de \$61'649.738, siendo éste el valor de toda la contratación suscrita a la fecha con la firma Digital Ware para la adquisición, actualizaciones y mantenimiento y consultorías del aplicativo, que se detalla como sigue:

**CUADRO N° 18
RELACION CONTRATOS ADQUISICION SEVEN**

N° DE CONTRATO	OBJETO	VALOR
044/2000	Suministro a título de compraventa de una licencia correspondiente a los módulos de inventario y/o almacén y Activos fijos para n, usuarios bajo el aplicativo SEVEN e-BUSINNESS, así como llevar a cabo las actividades de implantación tales como parametrización, capacitación e instalación durante el tiempo previamente estimado, acorde con las especificaciones técnicas señaladas en la propuesta presentada por el contratista el 24 de noviembre de 2000.	29.999.999
019/2002	Prestación de servicios profesionales de soporte técnico, mantenimiento y actualización del software llamado SEVEN de la SOP por seis meses.	3.229.499
019/2003	Prestación de servicios profesionales de soporte técnico, mantenimiento y actualización del software llamado SEVEN de la SOP.	3.445.241
108/2004	Realizar la consultoría asesoría para el sistema reinformación SEVEN-ERP, de la siguiente manera: El contratista inicia con capacitación, parametrización, casos de prueba, cargue de saldos iniciales y la entrada en acompañamiento, producción.	24.974.999
TOTAL		61.649.738

Fuente: SOP.

Elaboró: Equipo Auditoría ante la Secretaría de Obras Públicas.

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

La contratación suscrita en la condiciones antes mencionadas, transgrede lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, Capítulo II De los Principios de la Contratación Estatal, en su artículo 23, en el que se establece que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa., y lo establecido en el artículo 29 en el cual se dispone que la selección de contratistas será objetiva, indicando que ... *“Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido”.*

Así mismo, en el caso del contrato 044 de 2000, transgrede lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 855 de 1994, en el cual se establece que *“En la contratación directa el jefe o representante de la entidad estatal, o el funcionario en que hubiere delegado, deberá tener en cuenta que la selección del contratista deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial del deber de selección objetiva, establecidos en la Ley 80 de 1993.”*

De igual manera, se transgrede lo dispuesto en la segunda parte del artículo 6º de la Ley 610 de 2000, que define el daño patrimonial al Estado, señala que éste es producido por *“una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.*

y lo dispuesto en el artículo 3, de la misma Ley, en lo que respecta a la definición de: *-Gestión Fiscal -* como *“... el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

Por lo anterior, el equipo auditor considera que los hechos anteriormente relacionados se configuran como presunto hallazgo fiscal a ser trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá, D. C.

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

Análisis Respuesta SOP:

Mediante memorando N° 3046, del 10 de octubre de 2006, la Secretaría de obras Públicas da respuesta a la comunicación del presunto hallazgo fiscal, relacionado con la adquisición del Aplicativo SEVEN, para el manejo de inventarios y activos fijos. Una vez analizada la respuesta, el Equipo Auditor se permite hacer las siguientes precisiones, en el mismo orden en que se desarrolla la respuesta, así:

1. Consideración previa

Dentro de la respuesta dada, en el cuarto párrafo de este numeral, se establece que *“para la adquisición del SEVEN se tuvieron en cuenta aspectos tales como el manejo de niveles de seguridad, presentación de ventanas en un entorno similar al ambiente Windows, posibilidad de comunicación por Internet y en general, la utilización de fichas técnicas descriptivas y de mantenimiento así como control de partes para los vehículos y para los elementos devolutivos, todas ellas comparativas con respecto al programa KARDEX.”* Con relación a este punto se reitera el informe técnico, en el cual se establece que, aún teniendo en cuenta el tipo de contratación utilizado en razón a la cuantía del contrato, no existe, dentro de los documentos contractuales, una relación de los parámetros aplicados por la SOP para la selección y /o descalificación de los proponentes. Así mismo, no se evidenció la existencia de un documento en el que se establezcan puntual y claramente las especificaciones técnicas mínimas para la escogencia de la mejor propuesta, en igualdad de condiciones.

En el párrafo quinto, la SOP informa que el propósito principal del objeto del contrato SEVEN desde el comienzo fue resolver un problema específico que solucionara los problemas del manejo de almacén para darle seguridad, confiabilidad y manejo de la información, aspecto que no fue objeto de discusión en el informe técnico efectuado por el Equipo Auditor. Lo que se evidencia, es precisamente, lo que se indica en el anterior párrafo, con relación a la falta de parámetros técnicos mínimos precisos que debían haber sido tenidos en cuenta además de la problemática inicial planteada, como lo era la necesidad de interfase con el aplicativo de contabilidad.

2. Compra de programa SEVEN y su implantación.

2.1 Primera etapa desde la suscripción del contrato hasta diciembre de 2001.

En este numeral se menciona que en esta etapa se efectuó la parametrización general, cargue de bases de datos, pruebas de funcionamiento incluida la liquidación

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

de ajustes por inflación, depreciaciones etc., que determinaron el recibo a satisfacción del programa, sin embargo; este equipo auditor estableció que en el acta de liquidación del contrato inicial se relacionan una serie de actividades pendientes, en las que se informa que implementación del software en la etapa de consumo se encontraba en proceso de prueba y ajuste, que a pesar de haberse migrado la información de activos a abril de 2001 y efectuado pruebas, esta etapa debió suspenderse en razón de que se presentaron fallas técnicas en la implementación del Software, no pudiéndose realizar el proceso de ajuste y depreciación de los devolutivos, así como en la generación de reportes, entre otros, además se informa que se encontraba pendiente por parte de Digital Ware, la capacitación en el manejador de reportes Cristal Report, sin embargo; el contrato se liquidó, según consta en el acta mencionada. Por lo anterior, el equipo auditor se ratifica en las observaciones que al respecto consignó en el informe técnico.

En el segundo párrafo, se hace mención a las Resoluciones N° 351 y 364 del 21 de noviembre de 2001, de la Contaduría General de la Nación, mediante las cuales se modificaba el Plan General de Contabilidad Pública, en lo relativo a la aplicación del Sistema de ajustes Integrales por Inflación. Este asunto fue considerado dentro del informe técnico efectuado por el Equipo Auditor y no fue discutido como observación puesto que es claro que esta situación era de estricto cumplimiento y no era atribuible ni al contratista ni a la Entidad.

La observación efectuada no era sobre este hecho sino sobre el contenido de la justificación para la suscripción de la orden de servicio 019 de 2002, en la que se menciona, además de la necesidad expresada en el párrafo anterior, la de continuar con la etapa de pruebas y evaluación de resultados, que correspondían al proceso de implantación y manejo del nuevo sistema, actividades estas que eran parte del objeto del contrato 044 de 2000.

2.2. Segunda Etapa, desde enero de 2002 hasta diciembre de 2003.

Tal y como menciona la SOP en este numeral, las situaciones expuestas en el mismo fueron consideradas por la Contraloría en su momento e hicieron parte del numeral 4.5.1. del Plan de Mejoramiento suscrito para la vigencia 2001, observación para la que se adoptaron una serie de acciones correctivas que fueron cumplidas por parte de la Entidad. Tema que no se discute en el informe técnico efectuado.

De igual forma la SOP transcribe el numeral 4.2.11., del citado Plan de Mejoramiento en el que por primera vez se hace evidente la observación que nos ocupa y que es la falta de interfase entre el paquete contable y el aplicativo de inventarios y activos

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

fijos, lo que implicaba digitar parte de la información de almacén. La descripción del hallazgo finalizaba afirmando que la anterior situación no contribuía a establecer sistemas integrados de información financiera para garantizar la calidad del sistema.

En el último párrafo de este numeral la Entidad acepta *“que la inexistencia de una interfase entre el programa de contabilidad Trident con el software de almacén SEVEN, es un tema recurrente en los hallazgos realizados por los equipos auditores de la Contraloría”*, sin embargo; menciona que la situación es debida *“a la falta de recursos económicos y humanos suficientes para llevar a cabo dicha tarea”*. Así mismo, la Entidad informa que este no es el problema fundamental, sin que para el equipo Auditor sea claro cuál es entonces, según la SOP.

Con relación a estos argumentos, el Equipo Auditor considera que para la adopción de las últimas actuaciones que ha implementado la Entidad para solucionar esta situación, como es la migración de la información del aplicativo SEVEN al módulo de inventarios y activos fijos de TRIDENT, no fueron necesarios altos recursos económicos para su solución, puesto que, de acuerdo con la información suministrada por la misma Entidad, la asesoría para la implementación del módulo de inventarios y activos fijos del programa TRIDENT de contabilidad, como parte del contrato de asistencia técnica que la SOP tiene suscrito con el proveedor del aplicativo, tiene un valor de \$2'473.120,00 al año y la capacitación y la licencia de funcionamiento tienen un valor de \$1'100.000, para el módulo de activos fijos y de \$715.000, para el módulo de almacén, valores que se encuentran muy por debajo de lo que se venía pagando por asistencia técnica y mantenimiento del aplicativo SEVEN a la firma Digital Ware Ltda.

Finalmente, con relación a los argumentos del último párrafo de este numeral, el asunto real y puntual que nos ocupa, es la ausencia de interfase entre el aplicativo utilizado en contabilidad y el de almacén y activos fijos, situación que no se ha solucionado desde la adquisición del aplicativo SEVEN y por otra parte, el inadecuado funcionamiento del mismo al interior de almacén, en lo que hace referencia a la evidencia de la necesidad de digitar la información de inventarios para su adecuado proceso contable. Esta auditoría no tiene dentro de sus funciones, el análisis de escenarios supuestos con la aplicación de otros tipos de software, a los que hace mención la SOP en el último párrafo de este numeral.

2.3 Tercera Etapa, Desde enero de 2004 a la fecha.

Con relación a las consideraciones expuestas en este numeral, se debe aclarar que en la suscripción de un Plan de Mejoramiento es la Entidad quien propone las

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

acciones a desarrollar con el fin de solucionar la observación evidenciada por la Entidad de Control, bajo la premisa de que al ser ejecutadas se resolverá la situación evidenciada. Por tal motivo, no es cierto que la suscripción del contrato de consultoría obedezca directamente a recomendaciones efectuadas por la Contraloría.

Tal y como se menciona en el informe técnico efectuado por el Equipo Auditor con relación al análisis llevado a cabo al contrato de consultoría 108 de 2004, se evidenció que, dentro de los compromisos adquiridos con la Contraloría Distrital en el Plan de Mejoramiento suscrito para la vigencia 2002 y de acuerdo con las tareas pendientes relacionadas, se estableció, como tercer compromiso, identificar la necesidad de nuevos recursos técnicos a corto y mediano plazo. Dentro de los establecidos a mediano plazo estaba contemplado el Mejoramiento de la infraestructura de comunicación de datos al interior de la SOP con el fin de permitir, entre otros, la fluidez de la información entre los diferentes aplicativos, en este caso SEVEN y la aplicación de contabilidad. Finalmente y dentro del Plan de Trabajo Diseñado se establece una agenda a Desarrollar del Proyecto SEVEN – KARDEX dentro de la cual se contemplan puntos tales como Migración de Datos y Desarrollo de Interfases Contabilidad, que en el contrato final suscrito con Digital Ware no se incluyeron dentro de los puntos a desarrollar como parte del objeto contractual. Así mismo, dentro del citado informe se estableció que como parte de las tareas a desarrollar por el contratista, dentro del párrafo segundo de la Cláusula Primera del Contrato, se encontraba la Capacitación en el tema de la Interfaz contable, sin embargo; debido a que la interfase no existe, no se pudo establecer el tipo de capacitación que se efectuó sobre el tema.

1. Interfase Requerida.

Con relación a los argumentos expuestos en este punto por la SOP, el equipo Auditor concluye que además de evidenciarlo a lo largo del informe técnico, al efectuar el análisis del anexo N° 2 de la respuesta dada por la SOP, se observa que sólo a finales de diciembre de 2004 se terminó la implementación del software, por lo que se desvirtúa la afirmación efectuada al inicio del cuarto párrafo de este numeral, en el que se menciona que desde el 2001 a la fecha, el software SEVEN ha sido utilizado.

La SOP, además acepta en su respuesta otro hecho que se desprende del inadecuado funcionamiento del Aplicativo SEVEN, consecuencia de la falta de Interfase y es el hecho que la contabilidad no es afectada automáticamente.

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

De otra parte, no fue la posible afectación de la capacidad operativa de la Oficina de Contabilidad, el factor determinante a la hora de efectuar esta observación, sino la falta de integración de los sistemas de información con el fin de dar cumplimiento a los principios de confiabilidad y utilidad pública de que trata el Plan General de Contabilidad Pública.

La manera de cuantificar el detrimento patrimonial se basó, tal y como se menciona en el informe técnico, en la sumatoria del valor de todos los contratos suscritos a la fecha con la firma Digital Ware para la adquisición, actualización, mantenimiento y consultorías del aplicativo. Es decir, la cuantificación del gasto en el que se incurrió para la compra del aplicativo y su actualización, mantenimiento y consultoría, lo que es muy diferente a su amortización técnica.

2. Contratos de actualización y mantenimiento.

Se reitera que el asunto de que trata la determinación del detrimento es, como se mencionó anteriormente, el gasto en el que se incurrió con la compra del aplicativo y todos los contratos posteriormente suscritos, con los que no se llegó a implementar la interfase con el paquete contable, ni su adecuado funcionamiento y, finalmente, su inminente entrada en desuso, al entrar en funcionamiento el módulo de inventario y almacén del aplicativo TRIDENT. Es decir, la inversión efectuada no reportará ningún beneficio al momento de entrar formalmente en funcionamiento el módulo del aplicativo TRIDENT, por lo que se puede decir que se efectuó un gasto que a la fecha no reporta ningún beneficio, hecho que se podía haber evitado de haber elaborado en un principio un real estudio de oportunidad y conveniencia, así como la elaboración de unas especificaciones técnicas mínimas que hubieran tenido en cuenta todos y cada uno de los aspectos que el aplicativo a adquirir debía ofrecer, como lo era la interfase con el área de contabilidad, además del precio, que de acuerdo al análisis efectuado, no fueron factores determinantes al momento de escoger al contratista.

3. Fundamentos para desestimar el Presunto Hallazgo Fiscal.

En este punto, se debe hacer claridad en el hecho de que aun cuando se suscribieron varios planes de mejoramiento en los cuales la SOP se comprometió a ejecutar una serie de acciones propuestas con el fin de solucionar las observaciones efectuadas que básicamente eran, la ausencia de interfase y la inadecuada implementación del aplicativo que se reflejaba en la falta de confiabilidad de la información en razón de que los datos contables se debían alimentar de manera manual, el desarrollo de las actividades propuestas no condujo a solucionar la

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

problemática planteada, tal y como lo acepta la SOP, tanto en la respuesta dada al presunto hallazgo, como en las respuestas dadas a los diferentes oficios que sobre el tema respondió la SOP a lo largo de la presente auditoría.

Posteriormente y como resultado de la remisión del Informe Preliminar de Auditoría, la Secretaría amplía su respuesta a este hallazgo fiscal. De lo expuesto por la Entidad en esta segunda respuesta, la SOP argumenta entre otros aspectos que a su juicio, *“...el problema fundamental es el asegurar que la información que registra Contabilidad refleje de la manera más precisa los movimientos de almacén e inventarios y ello no depende exclusivamente de la existencia de interfase sino de procedimientos claramente definidos, de la existencia de autocontroles tales como la verificación de subtotales arrojados por el sistema contable frente a los que presenta el medio impreso de Almacén”*. Así mismo, se informa que *“Lo realmente importante está identificado en el informe de la Auditoría en el hallazgo Administrativo 3.3.1.11.1, en el cual se manifiesta que el área de almacén no se encuentra integrada al área contable poniendo en riesgo la calidad de la información como mecanismo de verificación y evaluación”*. Al respecto, el Equipo Auditor se permite aclarar que comparte las observaciones efectuadas por la SOP, con relación a los objetivos fundamentales de la contratación suscrita, mencionados en sus respuestas, que son, además del anteriormente transcrito, el relacionado en su primera respuesta, *“... resolver un problema específico que solucionara los problemas del manejo de almacén para darle seguridad, confiabilidad y manejo de la información”*. Sin embargo, es claro que con la adquisición y suscripción de los contratos posteriores no se logró cumplir con ninguno de los objetivos principales expuestos por la SOP, que se podrían haber subsanado con la existencia de la interfase.

El Equipo Auditor conoce las acciones que la Entidad ha adoptado para asegurar la confiabilidad de la información, sin embargo los autocontroles establecidos son manuales y no garantizan la seguridad, confiabilidad, manejo y la calidad de la información.

Finalmente vale la pena aclarar que la Auditoría es consciente que el plazo establecido dentro del Plan de Mejoramiento suscrito para la vigencia 2004, se encuentra vigente, prueba de ello es que dentro del capítulo de seguimiento al mismo, que se desarrolla en el presente informe, se establece que la SOP se encuentra dando cumplimiento a las acciones a las cuales se comprometió. De igual forma, se concluyó que la Entidad, con el fin de subsanar las observaciones efectuadas en el citado Plan de Mejoramiento, buscó otra alternativa de solución que fue la adquisición del módulo de inventarios y activos fijos del Aplicativo TRIDENT. Siendo el asunto que nos ocupa del destino final de SEVEN y la falta de solución de la problemática inicial planteada, discutida en los párrafos anteriores, en el caso de seguir con su uso .

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

Evaluada la respuesta de la SOP, se concluye que no contiene argumentos que desvirtúen el presunto hallazgo fiscal y su cuantía, por consiguiente, este Ente de control reitera que el gasto en que la SOP incurrió al suscribir la contratación suscrita desde el año 2000 a la fecha, para la adquisición y puesta en funcionamiento del aplicativo SEVEN, se configura como hallazgo fiscal, en cuantía de **\$61.649.738**, en razón de que la asignación de recurso no cumplió con el fin para el cual fue dispuesto, prueba de esto es el hecho que a la fecha se está implementado el módulo correspondiente del programa TRIDENT para manejo de Almacén y Activos fijos. Después de lo cual el aplicativo SEVEN entraría en desuso. Por consiguiente, el hallazgo fiscal se confirma para ser trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá, D. C. Así mismo, por tener incidencia disciplinaria, se trasladará a la Personería Distrital.

3.3.3. Evaluación al Presupuesto

3.3.3.1. Presupuesto Inicial y Traslados Presupuestales

A través del Acuerdo 132 del 17 de diciembre del 2004, El Concejo de Bogotá expidió el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones del Distrito Capital para la vigencia fiscal 2005, el cual fue liquidado mediante el Decreto 427 del 28 de diciembre del 2004, dentro del cual se presupuestaron para la SOP Gastos por valor de \$8.742,1 millones, recursos asignados en su totalidad para gastos de funcionamiento. El presupuesto de la SOP, a 31 de diciembre a 2004, fue de \$6.458.5 millones, lo que nos muestra un incremento del presupuesto para la vigencia 2005 del 34.79%.

En el curso de la vigencia 2005 se presentaron los siguientes traslados presupuestales:

- Resolución N° 035 del 03 de febrero de 2005, se efectuó un traslado presupuestal en Gastos de Funcionamiento – Cesantías FAVIDI, por valor de \$280.0 millones, para Remuneración Servicios Técnicos.
- Resolución N° 168 del 22 de junio de 2005, se efectuó un traslado del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, Seguros Entidad por \$13.5 millones, para Viáticos y Gastos de Viaje por \$8.0 millones y Gastos de Transporte y Comunicación por \$5.5 millones.

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

- Resolución N° 209 del 23 de agosto de 2005, se efectuó un traslado dentro del Presupuesto Gastos de Funcionamiento, Servicios Personales, Gastos Generales y Aportes Patronales por \$153.63 millones.
- Resolución N° 224 del 7 de septiembre de 2005, se efectuó un traslado dentro del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, Servicios Personales, Gastos Generales y Aportes Patronales por \$59.38 millones.
- Resolución N° 256 del 12 de octubre de 2005, se efectuó un traslado del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, Seguros Entidad por \$10.0 millones para Materiales y Suministros.
- Resolución N° 260 del 25 de octubre de 2005, se efectuó un traslado del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, Partida Incremento Salarial por \$46.0 millones, para Institutos Técnicos.

Los distintos Traslados se efectuaron de conformidad con las normas vigentes para esta clase de movimientos presupuestales.

3.3.3.2. Ejecución Presupuestal de Gastos

El presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas para la vigencia 2005 se destinó en su totalidad para Gastos, siendo su monto de \$8.742,1 millones; las modificaciones efectuadas en el curso de la vigencia, enunciadas anteriormente, no incidieron en que el presupuesto disponible al cierre de la vigencia fuese modificado.

El presupuesto disponible para la vigencia 2005 ascendió a la suma de \$8.742,1 millones, de los cuales se ejecutaron \$7.214,9 millones, equivalentes al 82.53%. De este monto, se efectuaron giros presupuestales al término de la vigencia por \$7.098.17 millones, que representan el 98.38% de lo comprometido y el 81.19% del presupuesto disponible.

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

**CUADRO No. 19
PRESUPUESTO DE GASTOS Y EJECUCIÓN PASIVA VIGENCIA 2005**

Millones de pesos

RUBRO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	EJECUCIÓN PRESUP. TAL	% DE EJECUC.	VALOR GIROS	SALDO POR EJECUTAR
1. Gastos de Funcionamiento	8.742.08	7.214.87	82.53	7.098.17	1.527.21
1.1 Servicios Personales	5.197.09	4.240.31	81.59	4.216.21	956.78
1.2 Gastos Generales	1.853.04	1.487.51	80.27	1.394.92	365.53
1.3 Aportes Patronales	1.691.95	1.487.05	87.89	1.487.04	204.90

Fuente – Ejecución Presupuestal de Gastos SOP a 31-12/05

Servicios Personales

Para la vigencia 2005, la SOP contó con una planta de Servidores Públicos distribuidos de la siguiente forma: empleados públicos 41 personas, de las cuales 6 cargos estaban vacantes (32 laboran en el centro administrativo distrital y 3 laboran en la sede de la Dirección Técnica de Apoyo a la Vialidad), la Secretaría también contaba con 106 cargos de trabajadores oficiales (99 en la Dirección Técnica de Apoyo a la Vialidad, 1 en la sede del CAD y seis vacantes); lo anterior da una planta de personal de 147 personas en nómina de la Secretaría de Obras Públicas, con 12 vacantes al cierre de la vigencia.

El rubro Servicios Personales contaba con una apropiación inicial de \$4.977.15 millones y obtuvo adiciones por \$219.95 millones, para un presupuesto definitivo de \$5.197.1 millones, de los cuales el rubro Sueldos Personal de Nómina, tenía un Presupuesto Inicial de \$773.03 millones, teniendo adiciones durante la vigencia 2005 por \$30.0 millones, quedando, al cierre de la vigencia con un presupuesto definitivo de \$803.03 millones, los cuales tuvieron una ejecución al cierre de la vigencia por \$703.01, equivalentes al 87.54%.

Para el pago de los empleados activos y trabajadores oficiales que están efectuando trámites para pensión, la SOP, elabora mensualmente las nóminas de empleados, que se rigen por las normas Distritales y nómina adicional, que se fundamenta en el artículo 30 – Pago transitorio por pensión de jubilación y sobrevivientes de la Convención Colectiva; en esta nómina también se incluyen liquidaciones por cualquier ajuste que haya necesidad de efectuar en las tres nóminas que elabora la Secretaría.

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

Jornales

Durante la vigencia 2005, el presupuesto definitivo de este rubro presupuestal fue de \$1.256.85 millones, de los cuales se ejecutaron \$1.043.91 millones, equivalentes al 83.06%, siendo girados presupuestalmente en su totalidad.

Para el pago de esta nómina, la SOP elabora la nómina de oficiales (Trabajadores), la cual tiene como base la Convención Colectiva de Trabajo para los años 2005 – 2007, la cual se firmó el 28 de Diciembre de 2004.

Con respecto a la vigencia anterior, este rubro presupuestal presentó un incremento del 19.36%, tal como se aprecia a continuación:

**CUADRO No. 20
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO – SERVICIOS PERSONALES**

Millones de Pesos

RUBRO	2004	2005	Variación %
Sueldos Personal Nómina	624,9	803,03	28,5
Jornales	1.053	1.256,8	19,36

Fuente- Ejecución Presupuestal de Gastos e Inversiones SOP a Diciembre de 2004 y Diciembre de 2005

Gastos Generales

Este rubro presupuestal, al cierre de la vigencia fiscal 2005, tenía una apropiación disponible de \$1.853.04 millones, siendo ejecutados \$1.487,51 millones, es decir el 80.27%, donde Mantenimiento y Reparaciones es el rubro más representativo, con un presupuesto de \$526.14 millones, ejecutándose recursos, al final de la vigencia por \$448.98 millones, equivalentes al 85.33% y se realizaron giros por valor de \$406.33 millones, que equivalen al 77.23% del presupuesto disponible.

También es representativo el rubro Sentencias Judiciales que a 31 de Diciembre de 2005 tenía un presupuesto de \$500.0 millones, teniendo una ejecución al finalizar la vigencia de \$386.95 millones, que fueron girados presupuestalmente en su totalidad y equivalen al 77.39% del presupuesto disponible.

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

Aportes Patronales

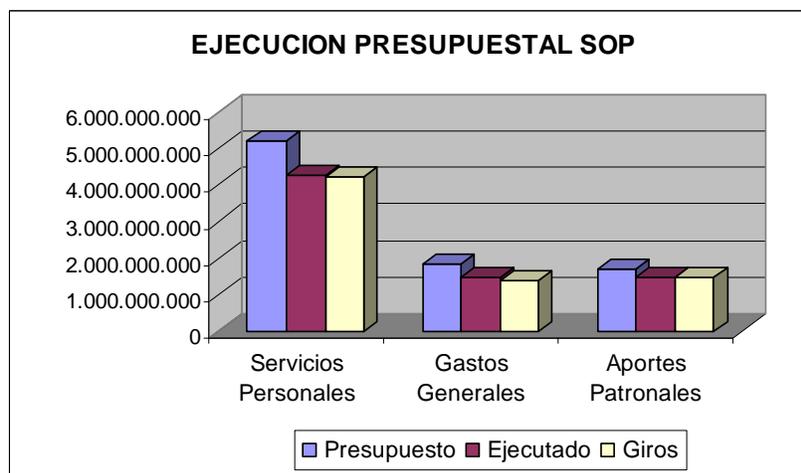
Por este concepto, durante la vigencia 2005 se contó con un presupuesto inicial de \$1.911.9 millones, presentando una reducción durante la vigencia por \$219.95 millones, para quedar, al final del periodo, con un presupuesto definitivo de \$1.691.95 millones, con una ejecución de \$1.487.05 millones, que representan el 87.89%, los cuales se giraron en su totalidad.

Dentro de esta cuenta los rubros más representativos fueron Cesantías, con un presupuesto inicial de \$938.050.332 que presentó una reducción de \$185.220.000, para un presupuesto final de \$752.830.332, ejecutándose durante la vigencia \$713.045.938, que representa el 94.72% y realizándose giros por el mismo monto.

El rubro Pensiones y Seguridad Social presentó un presupuesto de \$587.55 millones, ejecutándose, al finalizar la vigencia, \$502.52 millones, que representa el 85.53%, siendo girados presupuestalmente la totalidad de los recursos ejecutados.

De lo expuesto anteriormente, se puede concluir que a pesar de que la Secretaría de Obras Públicas no cuenta con recursos para inversión, se determinó que la ejecución presupuestal de gastos se efectuó de manera eficiente y eficaz durante la vigencia auditada. A continuación se aprecia gráficamente, la ejecución presupuestal de la SOP a 31 de Diciembre de 2005.

**GRÁFICO No 5.
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA S.O.P. A 31-12/05**



Fuente: Ejecución Presupuestal de Gastos e Inversiones a 31-12/05
Elaboró: Equipo Auditor

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

3.3.3.3. Cierre Presupuestal a 31 de diciembre de 2005

Con respecto al cierre presupuestal, se evidenció que se expidieron debidamente los Certificados de Disponibilidad y Registros Presupuestales, de conformidad con la normatividad vigente, según el caso. También se constató la existencia de las apropiaciones presupuestales y que el objeto del gasto correspondiera al rubro presupuestal afectado.

La información suministrada por la Secretaría de Obras Públicas se cruzó con la reportada por los funcionarios que efectuaron el operativo de cierre presupuestal efectuado el 30 de Diciembre de 2005, coincidiendo el contenido de la documentación analizada.

Se verificaron los giros presupuestales, de conformidad con el contenido de las órdenes de pago, en cuantía de \$3.927.09 millones, de un total girado en la vigencia de \$7.098.17 millones equivalentes al 57.74%.

De otra parte, no se detectaron pagos sin respaldo presupuestal y los giros mantuvieron correspondencia con los montos señalados en el PAC.

También se constató la existencia de las apropiaciones presupuestales y que el objeto del gasto correspondiera al rubro presupuestal afectado.

Se verificaron los giros presupuestales de acuerdo con el contenido en las órdenes de pago en una cuantía de \$3.927.09 millones, de un total de \$7.098.17 millones, equivalentes al 57.74% revisado.

3.3.3.4. Reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2004

Durante la vigencia 2005, las reservas presupuestales que amparaban compromisos de la Secretaría a diciembre 31 de 2004, ascendían a un valor de \$107.23 millones, distribuidos en \$5.5 millones, por concepto de Servicios Personales y \$101.73 millones, por Gastos Generales, se ejecutó un valor de \$107.2 millones y se presentó una anulación por valor de \$31.000 correspondiente al contrato N° 84/2004, a nombre de la Administración Postal Nacional, para una ejecución presupuestal de reservas, a diciembre 31 de 2005 del 100%.

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

3.3.3.5. Reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2005

Para la vigencia 2005, la Secretaría de Obras Públicas constituyó Reservas Presupuestales por valor de \$116.70 millones, de la siguiente manera: Remuneración Servicios Técnicos por \$24.11 millones, Gastos de Computador por \$2.86 millones, Gastos de Transporte y Comunicación por \$0.97 millones, Mantenimiento Entidad por \$42.65 millones, Materiales y Suministros por \$27.78 millones, Seguros Entidad por \$3.35 millones, Capacitación por \$5.0 millones, Bienestar e Incentivos por \$9.9 millones y Salud Ocupacional por \$0.080 millones. Estas reservas equivalen al 1.33% del presupuesto de la Secretaría para la vigencia 2005.

**CUADRO No. 21
CONSTITUCION DE RESERVAS PRESUPUESTALES A 31 DE DICIEMBRE DE 2005**

Millones de Pesos

NOMBRE	PRESUPUESTO DEFINITIVO	VALOR DE LAS RESERVAS	% DE PARTICIPACION EN EL PRESUPUESTO
1.Gastos de funcionamiento	8.742.08	116	1.33

Fuente – Reservas Presupuestales constituidas a 31 de Diciembre de 2005

Para verificar la debida constitución de reservas presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2005 se revisaron los documentos pertinentes, con el propósito de verificar sus respectivos soportes, tales como certificado de disponibilidad presupuestal, solicitud y elaboración del registro presupuestal y el respectivo contrato, orden de compra, servicio o suministro según el concepto, concluyéndose que las reservas presupuestales tienen los debidos soportes.

3.3.3.6. Cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2005

A diciembre 31 de 2005, la Secretaría de Obras Públicas, constituyó Cuentas por Pagar por valor de \$84.571.985.

Se solicitó a la Dirección Técnica Financiera el listado de las órdenes de pago que contienen las cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2005. De acuerdo con la evaluación realizada, consistente en la confrontación de los soportes de las órdenes de pago, que constituyen las Cuentas por Pagar a 31 de Diciembre de 2005, se concluyó que estas se ajustan a los requisitos.

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

Se verificó que los Certificados de Disponibilidad fueran expedidos con anterioridad a la fecha de suscripción de los compromisos y los Certificados de Registro Presupuestal, expedidos con anterioridad a la ejecución de los contratos.

3.3.3.7. Reconocimientos

Debido a la estructura actual de la Secretaría de Obras Públicas, durante la vigencia 2005, no se manejaron recursos de tesorería, razón por la cual no se registraron reconocimientos.

3.3.4. Evaluación del Balance Social

La Evaluación al Balance Social presentado por la Entidad para la vigencia auditada, es una herramienta del Control Fiscal que permite evaluar el cumplimiento, por parte de la SOP, de las políticas sociales trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidas a lograr el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En este caso particular, el fin último es determinar en que medida la Secretaría de Obras Públicas está cumpliendo con las políticas sociales trazadas por el Gobierno Distrital, en materia del mantenimiento de la malla vial y la atención de las emergencias que se presentan en la ciudad, dirigidas a lograr el bienestar ciudadano y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la capital.

La misión actual de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá, es la de garantizar de manera adecuada y eficiente la fijación de las políticas, objetivos y planes de obras públicas del Distrito Capital en materia del mantenimiento de la malla vial en colaboración con el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, la atención de situaciones imprevistas que dificulten la movilidad en las vías de Bogotá, D.C., y que sean de su competencia, en coordinación con la Dirección Técnica de Malla Vial del IDU.

Con el propósito de efectuar un real análisis al Balance Social no se deben desconocer hechos tales como las limitaciones que representa el hecho de no contar con un presupuesto de inversión y la dificultad en el cumplimiento de los objetivos establecidos dentro de los problemas planteados debido a la obligatoriedad de desarrollar sus actividades misionales sólo a través del desarrollo del Convenio N° 015 de 1998 suscrito entre la Secretaría de Obras Públicas y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, convenio mediante el cual el IDU aporta recursos para el cumplimiento de las metas establecidas, representados en insumos para la producción de mezclas asfálticas, asistencia en el mantenimiento preventivo y correctivo de la maquinaria propiedad de la SOP, suministro de mezclas asfálticas y

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

apoyo de personal operativo; suministros entregados a la Secretaría de Obras Públicas. Por otra parte, la Secretaría de Obras Públicas aporta la experiencia de los trabajadores y funcionarios que la componen, así como la maquinaria y equipos necesarios para las labores de pavimentación, parcheo y renivelación de vías. Igualmente la SOP, a través de la planta El Zuque produjo, para la vigencia auditada, el 24.90% de la mezcla asfáltica necesaria para las labores de mantenimiento de la malla vial de la ciudad, siendo el 75.10% restante suministrado por planta particular.

De igual forma y teniendo en cuenta que los problemas planteados por la SOP apuntan a la rehabilitación y mantenimiento de la malla vial Distrital y la atención de emergencias, se debe efectuar el análisis, desde la perspectiva del diagnóstico del estado de la malla vial de Bogotá, que de conformidad con lo consignado dentro del Balance social presentado por la SOP y según datos del IDU, a 31 de diciembre de 2005 tenía aproximadamente, 14.505.3 kilómetros - carril de malla vial de los cuales 7.719.6 corresponden a la Malla Vial Local, de los cuales el 63% se encontraba en mal estado, el 9% en regular estado y el 28% se encontraba en buen estado; 4.070.8 de Malla Vial Intermedia, de los cuales el 57% se encontraba en mal estado, el 33% en regular estado, y el 10% en buen estado y 2.714.9, de Malla Vial Arterial Principal y Complementaria, de los cuales el 18% se encontraba en mal estado, el 26% en regular estado, y el 56% se encontraba en buen estado. Diagnóstico que, de una forma más detallada, efectuó el Equipo Auditor en desarrollo de la presente auditoría y se encuentra desarrollado en el numeral 2.1.1.1, del capítulo de Análisis Sectorial, del presente informe.

Dentro del mismo diagnóstico y de acuerdo con los datos anteriormente relacionados se concluye que las vías de la capital, en un gran porcentaje, se encuentran muy deterioradas debido a diferentes aspectos como son el gran incremento que ha tenido el parque automotor, la falta de proyectos que contemplen un mantenimiento preventivo en las distintas vías de la capital, debido en gran medida a que la sobretasa a la gasolina, en un 50%, se está destinando para adecuar y mantener las vías del sistema de transporte masivo Transmilenio; igualmente incide en el deterioro la pluviosidad tan alta de la ciudad y las filtraciones que se presentan en las redes de acueducto y de alcantarillado de la ciudad.

En síntesis, los aspectos indicados anteriormente conllevan, entre otros, a incrementar los tiempos de desplazamiento de los ciudadanos, incremento en el número de accidentes y los daños a los vehículos, aumento en el número de muertes por accidentes de tránsito, una mayor polución en el medio ambiente y estrés, con el consecuente desmejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, así como la disminución de la productividad en los diferentes sectores de la economía.

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

Es así como dentro de este marco teórico la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá, D.C., definió los dos problemas que afrontó durante la vigencia 2005, así:

3.3.4.1. Problema N° 1:

La calidad de vida de los habitantes de Bogotá D.C. está afectada por circunstancias de deterioro de la malla vial que impiden la movilidad en el Espacio Público tanto vehicular como peatonal.

Objetivo Propuesto en la Solución del Problema.

Contribuir con el mantenimiento de la malla vial de la ciudad mediante el apoyo dado con el recurso humano, maquinaria y equipo de la Secretaría de Obras Públicas.

Planta de Asfalto El Zuque

Para afrontar las necesidades generadas por el problema enunciado, la SOP tiene la planta de asfalto el Zuque, en donde se efectúa la producción de mezcla asfáltica para el mantenimiento de la malla vial de la ciudad de acuerdo con el suministro oportuno por parte del Instituto de Desarrollo Urbano IDU de insumos de óptima calidad como son asfalto sólido y agregados pétreos.

La Secretaría de Obras Públicas durante la vigencia 2005 contó con cuadrillas de trabajo de pavimentación y parcheo para la colocación y extensión de mezcla asfáltica en las vías deterioradas de la ciudad mediante obras de pavimentación y parcheo. Se programó en el curso del año recuperar 518.372 m² en pavimentación y parcheo, recuperándose 615.059 de m² en pavimentación, es decir se alcanzó una recuperación del 118% de lo planeado para realizar en el curso del año.

Para el desarrollo de esta actividad la Secretaría programó producir al término de la vigencia 2005, en la Planta del Zuque, una cantidad de 20.615 m³ de mezcla asfáltica en caliente, produciendo 12.951 m³ de la mezcla es decir, que alcanzó un porcentaje de cumplimiento del 62.8%. Es de resaltar como hecho relevante posterior al cierre del ejercicio, que la Secretaría, junto con el IDU están modernizando la planta en el curso de la vigencia 2006, y que la Corporación Autónoma Regional - CAR mediante la Resolución N° 141 del 4 de agosto de 2006, prohíbe la puesta en funcionamiento de la planta en el sitio donde se encuentra actualmente, hecho este que incidiría significativamente en el cumplimiento de la misión de la SOP en la actual vigencia.

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

Cuadrillas de Trabajo de Pavimentación y Parcheo.

Cuadrillas de Trabajo de Renivelación.

La Entidad también cuenta con cuadrillas de trabajo de renivelación y recebada de vías que no tienen la infraestructura básica de servicios públicos. Para la vigencia 2005 se programó renivelar 467.740 m² de vías en recebo, alcanzando un 101% de ejecución, equivalente a 473.797 m².

Recubrimiento de Baches o Huecos.

En cuanto al Recubrimiento de baches o huecos, durante la vigencia 2005 se programó tapar 10.455 huecos, de los cuales se cubrieron 9.931, para un porcentaje de ejecución del 94.9%.

Población que demanda el Servicio

De conformidad con la información suministrada por la Secretaría, la Entidad clasificó la población que demanda el servicio de acuerdo con los siguientes parámetros:

- Estrato social: del 1 al 6
- Localidad: Todas las localidades de Bogotá D.C., de la 1 a la 20
- Edad: Todas las edades
- Sexo: Masculino y Femenino

Para lo anterior la información fue tomada de las estadísticas del DANE.

Evaluación de la Participación Ciudadana

Proceso de información a la comunidad

Evaluando la documentación entregada por la SOP en la cuenta correspondiente a la vigencia 2005, se determinó que no existen mecanismos de comunicación empleados por la Entidad, para dar a conocer a la ciudadanía los bienes y servicios dirigidos a solucionar el problema analizado en forma directa, ya que se hace indirectamente a través de las páginas Web de la Secretaría General y del IDU.

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

Participación de la Ciudadanía en la Solución del Problema

La programación y ejecución de las obras que adelanta la SOP está sustentada básicamente en las sugerencias y demandas elevadas por la comunidad ante el IDU y ante las localidades, a través de solicitudes y derechos de petición, además de las evaluaciones efectuadas a las vías de la ciudad por el IDU y la misma Secretaría.

Para esta Planeación la Secretaría tiene en cuenta las propuestas presentadas por la comunidad, las cuales son evaluadas y las aceptadas son tenidas en cuenta en la Programación de las obras que se adelantan.

Control de la Comunidad

En la documentación suministrada no se evidenció que se efectúe control por la comunidad, pero se tiene conocimiento de quejas de la ciudadanía sobre huecos en las veinte localidades de la ciudad y en el IDU.

3.3.4.2. Problema N° 2

Atención de emergencias que afectan a los habitantes de Bogotá D.C., en su calidad de vida por cuanto impide su libre movilización, poniendo en riesgo su vida y su integridad personal.

Objetivo Propuesto en la Solución del Problema.

Atender oportunamente las emergencias que se presentan en la ciudad, a través del apoyo de personal y maquinaria que se requiera.

Atención de Emergencias.

La Entidad para afrontar este problema proyectó prestar oportunamente apoyo a las emergencias que se presentaran en el curso de la vigencia 2005 y que fueran reportadas por el IDU, la Secretaría de Tránsito, DPAE, Secretaría de Gobierno y Bomberos.

Durante la vigencia 2005 se atendieron las 59 emergencias reportadas para un cumplimiento del 100%.

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

Población que Demanda el Servicio

La población que demanda el servicio es la misma población que se menciona en el problema anterior, teniéndose en cuenta los mismos parámetros.

Evaluación de la Participación Ciudadana

Proceso de Información a la Comunidad

Cuando se presentan emergencias, la información a la comunidad es suministrada por el DPAE, el IDU y la Secretaría de Gobierno. La Secretaría de Obras Públicas no efectúa esas comunicaciones, ya que su compromiso central es la mejora de las vías mediante el Mantenimiento de la Malla Vial, de conformidad con las estipulaciones contempladas en el Convenio N° 015 de 1998, suscrito con el Instituto de Desarrollo Urbano.

Participación de la Ciudadanía en la Solución del Problema

La programación de atención de emergencia que ejecuta la Entidad está dada en buena parte por las sugerencias y demandas que hace la comunidad ante el Departamento de Prevención y Atención de Emergencias - DPAE.

Control de la Comunidad.

En la documentación evaluada no hay evidencia alguna que demuestre el control ejercido por la comunidad.

3.3.4.3. Análisis de Resultados.

Para hacer el análisis de la gestión llevada a cabo por la Secretaría de Obras Públicas, durante el año de 2005, y la consiguiente solución a la problemática planteada es necesario analizar diferentes aspectos que incidieron de manera directa y absoluta en el cumplimiento y desarrollo de la misma. Tal es el caso de la limitación existente en el desarrollo de las actividades misionales de la SOP exclusivamente a través del Convenio Interadministrativo N° 015/1998, suscrito entre la Secretaría de Obras Públicas y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, convenio mediante el cual el IDU aportó recursos durante el año 2005, para el cumplimiento de las metas establecidas, representados en insumos para la producción de mezclas asfálticas, asistencia en el mantenimiento preventivo y correctivo de la maquinaria propiedad de la SOP, suministro de mezclas asfálticas y apoyo de personal

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

operativo; suministros entregados a la Secretaría de Obras Públicas. Por otra parte, la Secretaría de Obras Públicas, aportó la técnica y la experiencia de los trabajadores y funcionarios que la componen, así como la maquinaria y equipos necesarios para las labores de pavimentación, parcheo y renivelación de vías. Igualmente la SOP a través de la planta El Zuque produjo el 24.90% de la mezcla asfáltica necesaria para las labores de mantenimiento de la malla vial de la ciudad y el 75.10% restante fue suministrado por planta particular.

La población atendida para el año 2005 fue de 4.009.344 habitantes de 7.185.889 que demanda el servicio lo cual representa un 55.79% del total, que si se compara con la vigencia del 2004 que fue de un 52.01% refleja una variación en un 3.78%, lo cual evidencia un aumento en la cobertura del servicio, situación presentada por el aumento en la producción y en la inversión de los recursos por parte del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, asignados en desarrollo del Convenio Interinstitucional.

Para el desarrollo de la situación antes mencionada la Secretaría de Obras Públicas atendió en total 799 Barrios, distribuidos por Estratos Social así: en el Estrato 1 se atendieron 27 Barrios, en Estrato 2 fueron atendidos 216 Barrios, en Estrato 3 el total de Barrios atendidos fue de 300, en el Estrato 4 se atendieron 144 Barrios, en Estrato 5 fueron atendidos 79 Barrios y en Estrato 6 se atendieron 33 Barrios. Los Barrios que más se beneficiaron fueron los de Estrato 1, 2, y 3, con un porcentaje de participación del 67.95%.

Se atendieron 50 emergencias que impedían la movilidad en la ciudad, como apoyo logístico a las localidades y a la Secretaría de Gobierno del Distrito. También se atendieron 9 operativos de demoliciones por amenaza de ruina en apoyo al Departamento de Prevención y Atención de Emergencias - DPAE.

Como conclusión del análisis al Balance Social se establece que el cumplimiento por parte de la SOP, de las metas establecidas para la solución de los problemas planteados, durante la vigencia auditada es satisfactorio. Sin embargo; aunque se cumplieron en gran medida las metas impuestas por la misma Entidad, no se deben desconocer las limitaciones que representa para el cumplimiento de los objetivos establecidos, el hecho de desarrollar sus actividades misionales solamente a través del desarrollo del Convenio N° 015 de 1998, razón por la cual, si se hace un análisis general de la problemática de la recuperación de la malla vial, el aporte de la SOP a la solución de los problemas planteados es mínimo.

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

3.3.5. Evaluación a la Gestión Ambiental

La gestión ambiental es un proceso que está orientado a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible, entendido éste como aquel que le permite al hombre el desenvolvimiento de sus potencialidades y su patrimonio biofísico y cultural, garantizando su permanencia en el tiempo y en el espacio, las áreas normativas y legales que involucran la gestión ambiental.

Así mismo y de conformidad con el Artículo 12 del Decreto 061 de 2003, por el cual se adopta el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital ...”*se desarrollarán los Planes de gestión Ambiental –PIGA-, dentro de los cuales las instituciones, según su tema o misión particular, establecerán las directrices para el armado y evolución de los escenarios en los cuales participan como actores institucionales”.*

El Plan Institucional de Gestión Ambiental PIGA, se presenta como un instrumento de planificación estructurante de la política ambiental, con el que se impulsarán proyectos dirigidos a convertir las Entidades del Distrito Capital en instancias permanentes de promoción de la gestión ambiental y en Entidades ejemplares en prácticas ambientales.

La evaluación desarrollada en este componente de integralidad, se realizó efectuando el análisis y la verificación de la información consignada en el informe de Gestión Ambiental, el Plan de Gestión Ambiental, El Plan de Acción Institucional, la ejecución presupuestal e informe de Gestión y Resultados, así mismo, en la incluida en los anexos que comprenden los componentes Hídrico, Atmosférico, residuos sólidos y Energético.

3.3.5.1. Implementación de la Política Ambiental de la Entidad

Con el fin de mejorar la gestión ambiental y la seguridad integral para el desarrollo de obras de infraestructura, la SOP presenta el Plan de Acción Ambiental y los programas año 2005, así:

Políticas Ambientales⁹

Atender en forma prioritaria las consideraciones que se determinen por la autoridad ambiental en lo que tiene que ver con la actividad de la Planta de Asfalto El Zuque

⁹ Cuenta anual SOP vigencia 2005.

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

ubicada en los cerros sur orientales de la ciudad y la sede de la Avenida 3ª, así como realizar la aplicación de medidas tendientes a mitigar el impacto ambiental que se pueda presentar como consecuencia de las labores ordinarias efectuadas en los frentes de trabajo para la ejecución de obras que atienden el mantenimiento de la malla vial de la ciudad.

Buscar alternativas que permitan la reubicación de la Planta de Asfalto El Zuque y la sede de la Avenida 3ª en un solo espacio físico en donde se genere un impacto ambiental menor y se cumpla con toda la regulación de carácter ambiental vigente.

1. Estimular, crear y mantener condiciones que contribuyan a la armonía entre el hombre y su entorno.
2. Lograr la consolidación de un entorno seguro, saludable y estéticamente placentero.
3. Prevenir, mitigar y compensar los posibles impactos ambientales y sociales causados por el uso y el aprovechamiento del medio ambiente y los recursos naturales.
4. Reforzar prácticas de ecoeficiencia y de manejo ambiental responsable, impulsar iniciativas tales como el cumplimiento de las normas de carácter ambiental, la gestión integral de residuos, el uso eficiente de agua y energía, que incluyen criterios tales como ahorro, eficiencia, eficacia y equidad. Identificar acciones y programas para el control y manejo de riesgos ambientales institucionales.
5. Promover espacios de participación, educación y comunicación que permitan reflexionar sobre el papel de las instituciones y sus servidores en la solución de las problemáticas ambientales y generar una cultura de responsabilidad ambiental.
6. Promover comportamientos y conocimientos ciudadanos respetuosos dentro del entorno ambiental.
7. Estimular la adopción y el desarrollo de tecnologías productivas ambientales más limpias.
8. Integrar consideraciones ambientales y de espacio público en el diseño y construcción de sus obras, arborizar, mantener y conservar las zonas verdes del Distrito Capital que sean de su responsabilidad y prevenir, controlar y compensar el impacto ambiental de los proyectos que adelanten.

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

Plan de Acción Ambiental ¹⁰

De acuerdo con las actividades que realiza la Secretaría de Obras Públicas, como apoyo al Instituto de Desarrollo Urbano IDU en el mantenimiento de la malla vial de la ciudad, las acciones y/o tareas adelantadas para contribuir con el manejo sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente durante el año 2005 se encuentran albergadas y definidas en tres áreas:

1. Frentes de trabajo para Mantenimiento de Malla Vial¹¹

Diariamente y de acuerdo a una programación dada por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, la Secretaría de Obras Públicas ejecuta trabajos de pavimentación, parcheo, reparcho y renivelación de vías; como consecuencia de estos trabajos, se genera material de escombros; material que es transportado diariamente a la escombrera Canta Rana, ubicada en sector aledaño al Relleno Sanitario de Doña Juana, debidamente autorizada por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA, proceso que se adelanta con el fin de no contaminar las vías de la ciudad.

Este material es transportado en volquetas propiedad de la Secretaría de Obras Públicas las cuales cumplen con las normas establecidas por el DAMA y por la Secretaría de Tránsito y Transporte para la movilización de escombros y sobrantes de construcción.

2. Centro de acopio de materiales en la Sede de la Ave. 3ª

En la actualidad en la sede de la Av. 3ª. se acopian materiales o agregados (Recebos, Fresado, etc.) que son utilizados para la intervención de las vías que necesitan de mantenimiento. Con el fin de mitigar el efecto de contaminación que se pueda presentar por la emisión de partículas por acción de aire y de acuerdo con las recomendaciones del DAMA, los conos que apilan estos materiales o agregados, permanentemente se encuentran a una baja altura y cubiertos con lona geotextil, evitando así la acción del viento.

De acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial Decretos 699 de 2000 y 469 de 2003, en el área que ocupa la sede de la Avenida 3ª está contemplada la

¹⁰ Cuenta anual SOP vigencia 2005.

¹¹ Cuenta anual SOP vigencia 2005.

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

construcción de un parque, por tal motivo esta sede debe ser reubicada en un área idónea para las operaciones que desempeña la Secretaría.

3. Planta de Asfalto El Zuque

Como quiera que la planta está diseñada y dispuesta para la producción de mezcla asfáltica y existe interés por parte del Instituto de Desarrollo Urbano IDU en la implementación de producción de nuevas mezclas, en el año 2003 se realizó un estudio para su optimización, en el cual se diseñó un plan de manejo ambiental.

Es importante resaltar que este estudio fue realizado con presupuesto del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, en concordancia con el Convenio 015/98 IDU-SOP, puesto que la Secretaría de Obras Públicas no cuenta con presupuesto de inversión.

La Planta de Asfalto El Zuque se encuentra ubicada en los cerros sur orientales de la ciudad. Estos cerros fueron declarados zona de reserva forestal y no se permite en esta área la producción de mezcla asfáltica. Por lo tanto, es necesario el traslado de las instalaciones de la Planta El Zuque a un área en donde se cumpla con todos los requisitos ambientales.

De esta forma se requiere trasladar y unificar las dos sedes operacionales de la Secretaría de Obras Públicas, por lo cual en el año 2004 se adelantó el “Estudio técnico de factibilidad del traslado de la Planta de Asfalto en caliente El Zuque y de la Planta de Asfalto en frío localizada en la avenida / calle 3ª carrera 34, de propiedad de la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Capital”, desarrollado por los Consultores Oscar Alfredo Barriga Rodríguez y Yolanda Patricia Villamil Rodríguez mediante contratos de prestación de servicios No. 069 y 071 de 2004 respectivamente.

Como resultado de este estudio se tienen las condiciones financieras, técnicas y ambientales en las que sería factible el traslado de las dos sedes operativas, a una sede unificada que cumpla con todos los requisitos técnicos y ambientales establecidos por la legislación nacional.

3.3.5.2. Programas y Proyectos de la Gestión Ambiental

De acuerdo con la evaluación documental efectuada por el Equipo Auditor, se evidenció que la SOP, presentó en la Cuenta anual rendida para la vigencia 2005, el anexo de evaluación de la gestión ambiental institucional nivel externo y las estrategias utilizadas en proyectos de gestión ambiental sin diligenciar. Así mismo,

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

no se relacionaron programas y proyectos para la gestión ambiental. La SOP considera que no aplican y soporta su posición en la inexistencia de presupuesto de inversión. De igual forma se estableció que no se presentó el Plan Institucional de Gestión Ambiental vigencia 2005 – 2006.

3.3.5.3. Recursos económicos destinados a la Gestión Ambiental

Los Costos Ambientales constituyen aquella inversión en que incurre la Secretaría de Obras Públicas – SOP, para la prevención, mitigación y compensación de los impactos ambientales generados por la ejecución de las obras y aprobación de los permisos ambientales respectivos por parte de la autoridad ambiental.

Debido a la no presentación del PIGA 2005-2006 y al no diligenciamiento de los formatos antes mencionados, no se pudo determinar la inversión de recursos económicos para la Gestión ambiental. Sin embargo; y con el fin de dar claridad a este punto, se solicitó información adicional a la SOP sobre el tema, a lo que la Entidad, mediante el oficio N° 2063 del 7 de julio de 2006, informa al respecto que no cuenta con recursos de inversión, por tanto no tiene de forma directa proyectos que permitan desarrollar su misión de forma autónoma.

Si bien es cierto que la SOP no cuenta con presupuesto de inversión, no se puede desconocer que las diferentes actividades desarrolladas al interior de la Entidad, tienen, en alguna medida, impactos ambientales importantes, que no se ven reflejados en la información suministrada por la Entidad, esto se evidencia al momento de efectuar la revisión documental incluida sobre el tema en la Cuenta Anual. Así mismo, en razón de que la Entidad no hizo entrega del PIGA de la auditada, no se pudo establecer si la Entidad, tiene un plan de reinversión de los recursos que recibe por el contrato de venta de Aceite Usado N° 081 de 2005.

3.3.5.4. Observaciones a la Gestión Ambiental a nivel interno y externo- Anexos de la Evaluación.

El SOP - en conjunto con el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, ha participado en la formulación del Plan Institucional de Gestión Ambiental PIGA, el cual está soportado en dos ejes principales, el interno y el externo. El interno que se desarrolla al interior de la Entidad e involucra los siguientes componentes:

- Hídrico

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

- Atmosférico
- Residuos sólidos
- Energético

Componente Hídrico:

El agua es un elemento esencial para satisfacer las necesidades individuales y básicas del hombre, también es considerada como un factor clave para el desarrollo colectivo en los procesos productivos y del saneamiento ambiental. Son innumerables las actividades humanas que dependen del agua, y es un factor determinante en la calidad de vida del individuo y las comunidades.

Hallazgo Administrativo N° 3.3.5.4.1.:

De acuerdo con lo normado en la Ley 373 del 6 de junio de 1997, por la cual se establece el programa para el uso eficiente del ahorro del agua, se establece que *“Artículo N° 1, Programa para el uso eficiente y ahorro del agua: Todo plan ambiental regional y municipal debe incorporar obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Se entiende por programa para el uso eficiente y ahorro del agua el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico.*

Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales encargadas del manejo, protección y control del recurso hídrico en su respectiva jurisdicción, aprobarán la implantación y ejecución de dichos programas en coordinación con otras Corporaciones Autónomas que compartan las fuentes que abastecen los diferentes usos”.

Artículo 3: Elaboración y presentación del Programa: Cada entidad encargada de prestar los servicios de acueducto, alcantarillado, de riego y drenaje, de producción hidroeléctrica, y los demás usuarios del recurso hídrico presentarán para aprobación de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales, el Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua. Estas autoridades ambientales deberán elaborar y presentar al Ministerio del Medio Ambiente un resumen ejecutivo para su información, seguimiento y control, dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la aprobación del Programa.

Parágrafo 1: Las entidades responsables de la ejecución del Programa para Uso Eficiente y Ahorro del Agua deberán presentar el primer programa los siguientes doce (12) meses a partir de la vigencia de la presente Ley, y para un período que cubra hasta la aprobación del siguiente plan de desarrollo de las entidades territoriales de que trata el artículo 31 de la Ley 152 de 1994. El siguiente programa tendrá un horizonte de 5 años y será incorporado al plan de desarrollo de las entidades territoriales. Las Corporaciones Autónomas y demás autoridades ambientales deberán presentar un informe anual al Ministerio del Medio Ambiente sobre el cumplimiento del Programa de que trata la presente Ley.

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

Parágrafo 2: Las inversiones que se realicen en cumplimiento del programa descrito, serán incorporadas en los costos de administración de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y de las demás entidades usuarias del recurso.”

De conformidad con lo anteriormente citado, se concluye que la SOP no está exenta de presentar el programa para el uso eficiente y ahorro del agua de la sede Avenida Tercera y de la Planta El Zuque.

Una vez evaluada la respuesta dada por la Entidad a este hallazgo, este Equipo Auditor aclara que la Ley 373 de 1997 en su artículo 1°, establece que el Programa para el uso eficiente y ahorro del agua es obligatorio y se debe elaborar con el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar, entre otras, las entidades usuarias del recurso hídricos, dentro de las cuales se encuentra enmarcada la Secretaría de Obras. De otra parte, aunque el PIGA de la Entidad se encuentra concertado con la Entidad ambiental correspondiente y en proceso de implementación, esto no exime a la Entidad de dar cumplimiento a lo normado en la citada Ley, por lo tanto, se ratifica el hallazgo administrativo que debe ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Hallazgo Administrativo N° 3.3.5.4.2.:

De otra parte y de acuerdo con la información suministrada por la SOP en oficio N° 1829 del 22 de junio de 2006, en lo que respecta a la Sede Principal, se concluye que, *“el ente encargado de hacer todos los gastos en cuanto al ahorro del agua es la Secretaría de Hacienda por cuanto es ella la Administradora del Edificio”*.

Sin embargo, se determinó que la SOP cuenta con registros históricos de consumo de agua, pero no conoce las necesidades reales de agua en la Entidad, vale la pena anotar que la Sede Principal no tiene un control del recurso hídrico ya que es unificado con la administración del edificio a cargo de la Secretaría de Hacienda, la cual reparte los gastos en el número de entidades que conforman el edificio; es incierto si el personal conoce o no las necesidades reales del agua, ya que no está documentado de forma alguna, tampoco se presenta ningún tipo de documento donde se demuestren ahorros económicos, así como tampoco existe evidencia de algún tipo de costos en que haya incurrido la Entidad por este concepto.

En conclusión, la SOP no posee programa para el uso eficiente del agua, incumpliendo con esto con lo dispuesto en la Ley N° 373, del 6 de junio de 1997.

Analizada la respuesta de la SOP a este hallazgo, el Equipo Auditor aclara que la observación se encamina básicamente a la falta de análisis estadístico, por parte de

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

la Entidad, de la información suministrada por la Secretaría de Hacienda, con el fin de determinar formalmente el comportamiento del consumo en la Entidad, con relación a la Sede Principal y su presentación formal como documento soporte dentro de la cuenta anual auditada. De igual forma, no hay registro de los consumos ni estadísticas formales que presenten un análisis de la misma situación en la Sede de la Av. Tercera, que permitirían demostrar el comportamiento del consumo de agua en la Entidad y posibles ahorros económicos.

Se reitera, por tanto, lo enunciado en el la Ley 373 de 1997, en su artículo 1° en el cual se establece que Programa para el uso eficiente y ahorro del agua es obligatorio y se debe elaborar con el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar, entre otras, las entidades usuarias del recurso hídricos, dentro de las cuales se encuentra enmarcada la Secretaría de Obras. De otra parte, aunque el PIGA de la Entidad se encuentra concertado con la Entidad ambiental correspondiente y en proceso de implementación, esto no exime a la Entidad de dar cumplimiento a lo normado en la citada Ley, por lo tanto, se ratifica el hallazgo administrativo que debe ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento a suscribirse

Hallazgo Administrativo N° 3.3.5.4.3.:

Con relación a los vertimientos industriales el Equipo Auditor determinó que la sede de la calle 3° no presenta ningún tipo de permiso por parte del DAMA, transgrediendo lo dispuesto en la resolución 1074 del 28 de octubre 1997, en la que se establece la obligatoriedad de solicitud de permiso de vertimientos, ante el DAMA.

Una vez analizada la respuesta dada por la Entidad se concluye que la Entidad aceptó el hallazgo e informó que la solicitud respectiva se efectuó ante el DAMA el pasado 7 de julio mediante oficio SOP 2070. Así mismo, informa que las fechas para dar cumplimiento a este requisito se verán reflejadas en el Plan de Mejoramiento, por tal motivo se ratifica el presente hallazgo a ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento a suscribir.

Los costos de las caracterizaciones de los vertimientos no fueron presentados ya que la Entidad no asume los costos de dichas caracterizaciones, quien maneja las caracterizaciones es el IDU mediante el convenio interadministrativo N° 015/98.

De otra parte, la inversión de los tratamientos del agua, no fue presentada ni justificada, debido a la inexistencia de presupuesto de inversión.

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

Componente Atmosférico:

Hallazgo Administrativo N° 3.3.5.4.4.:

De acuerdo con lo consignado en el Anexo Interno, presentado en la cuenta Anual Vigencia 2005, las mediciones de ruido y posible emisión de partículas que se anexaron como documento soporte, fueron realizadas por A.R.P. Colpatria, para el período 2001- 2002, por lo que no se evidenciaron las mediciones realizadas en la vigencia que nos compete, transgrediendo lo normado en Resolución del DAMA N° 389 de 2003, Normas Técnicas y Estándares Ambientales para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica y la Protección de la Calidad del Aire en el Perímetro Urbano de la Ciudad de Bogotá D.C., modificada por la Resolución N° 1208 de 2003, por la cual se dictan normas sobre prevención y control de la contaminación atmosférica por fuentes fijas., configurando por tanto, un presunto hallazgo administrativo que debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

Una vez evaluada la respuesta de la SOP, este Equipo Auditor ratifica el hallazgo administrativo, pues, si bien es cierto, las emisiones para la vigencia 2005 fueron realizadas, no se anexaron como soporte a la cuenta anual rendida por el sujeto de control, no siendo evaluadas por el Equipo Auditor de manera oportuna.

Residuos Sólidos:

Hallazgo Administrativo N° 3.3.5.4.5.:

Con relación a este componente, se evidenció que la Entidad no presentó el plan de manejo integral de residuos sólidos, debidamente aprobado por la UESP. Aunque en el Anexo Interno se informa sobre los puntos de generación de residuos, esta información no fue documentada y ni cuantificada, por lo que no fue posible establecer la veracidad de dicha información.

Así mismo, no reportan la ganancia económica obtenida por concepto de cantidades utilizadas o recicladas de los residuos sólidos, infringiendo lo establecido en el Decreto N° 400 de 2004, "Por el cual se impulsa el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales".

De la evaluación a la respuesta dada por la SOP se concluye que, con relación al primer párrafo del hallazgo, la observación efectuada se refiere básicamente a la no presentación, como soporte, dentro de la cuenta anual rendida por el sujeto de control, de documentos tales como la Resolución 0129 del 27 de junio de 2002, por

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

medio de la cual se establece el procedimiento para el manejo y aprovechamiento de residuos de bienes fungibles, propiedad de la SOP, susceptibles a ser reciclados y el Plan de acción interno, que se mencionan en la respuesta, de tal forma que el equipo auditor tenga la documentación suficiente y de manera oportuna para emitir una opinión resultante de su evaluación.

Con relación al presunto hallazgo contenido en el segundo párrafo, la SOP acepta la observación efectuada. Por lo anterior, se ratifica el presente hallazgo administrativo que debe ser incluido dentro del Plan de mejoramiento a suscribir.

Con relación a la capacitación de funcionarios en temas relacionados con los Residuos Sólidos, se determinó que la Entidad no relacionó ningún tipo de capacitación sobre el tema.

Finalmente se estableció que la Entidad efectúa el manejo de aceites por medio de la ejecución del contrato de venta N° 081 del 2005.

Componente Energético:

La energía, al igual que el agua, son elementos esenciales para la satisfacción de necesidades individuales y básicas del hombre; además de ella dependen innumerables actividades, ya que es un factor determinante en la calidad de vida del individuo y las comunidades.

Hallazgo Administrativo N° 3.3.5.4.6.:

Con relación a este componente y de acuerdo con la información contenida en la Cuenta Anual, se estableció que la SOP no cuenta con un plan para fomentar el uso racional y eficiente de la energía. La Entidad, aunque informa que tiene identificadas las necesidades reales de energía no las documenta, así como tampoco presenta estadísticas con respecto a las mismas. Se sabe que la SOP cuenta con 3 sedes, en la sede principal el control de gastos de energía lo lleva la Secretaría de Hacienda y las otras dos sedes son autónomas, lo cual no exime a la SOP de llevar un control e identificación de necesidades de la Entidad al respecto.

De otra parte, se evidenció que el valor anual presentado no es conforme con los registros históricos presentados como soporte.

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

Por todo lo anterior, se contraviene lo normado en la Ley 697 de 2001, mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, así como lo dispuesto en el Decreto 3683 de 2003.

Evaluada la respuesta dada por la Entidad a este hallazgo se reitera por parte de el equipo auditor la observación efectuada con relación a la no presentación de información sobre la identificación de necesidades reales de energía y análisis estadístico de la información de ninguna de las sedes de la SOP, razón por la cual se concluyó que no se tenía suficiente información para poder establecer la existencia, al interior de la SOP, de un Plan para fomentar el uso racional y eficiente de la energía. De otra parte, aunque el PIGA de la Entidad se encuentra concertado con la Entidad ambiental correspondiente y en proceso de implementación, esto no exime a la Entidad de dar cumplimiento a lo normado en las normas citadas, por lo tanto, se ratifica el hallazgo administrativo que debe ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

No se presentó ningún tipo de alternativa para mejorar el consumo energético y las necesidades tampoco son de conocimiento por parte de los empleados.

Como conclusión, se determinó que la Entidad no posee controles ambientales para ninguno de los componentes anteriormente evaluados, de acuerdo con la respuesta obtenida mediante oficio N° 2063 del 7 de julio de 2006, en el que la Entidad argumenta que no cuenta con recursos de inversión, por tanto no tiene proyectos que permitan desarrollar su misión de forma autónoma.

Nivel Externo:

El segundo eje es el nivel externo de los anexos de evaluación, que se fundamentó en el trabajo interinstitucional en el nivel Distrital. La Entidad presenta en la cuenta el formato de anexo externo sin diligenciar por cuanto estima que no aplica por no poseer presupuesto de inversión, sin embargo, no se puede desconocer lo establecido al respecto en el Decreto N° 061 de 2003.

3.3.5.5. Calificación de la Gestión Ambiental.

De acuerdo con la información consignada en el instrumento reporte de gestión y lo corroborado en la Auditoría del Anexo de Evaluación de la Gestión Ambiental Institucional Nivel Interno, se concluye que la Gestión efectuada por la SOP obtiene una puntuación del 57.5%, resultante de la cuantificación del número de preguntas afirmativas (23) en comparación con el total de preguntas realizadas (40) en los

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

anexos que ubica a la Entidad en un nivel insuficiente, estableciéndose que no ha existido una dedicada voluntad por parte de la Entidad que garantice una eficaz gestión ambiental. Las acciones desarrolladas han sido parciales, lo que evidencia la falta de compromiso institucional y el cumplimiento de la política ambiental Distrital (PGA).¹²

Los resultados obtenidos son el reflejo de la baja prioridad institucional para solucionar la problemática ambiental.

3.3.6. Evaluación de la Gestión y Resultados

Dentro de los aspectos a destacar en la vigencia 2005, que hacen parte de la evaluación integral de la Gestión de la Entidad, vale la pena destacar:

3.3.6.1. Implementación del Sistema de Gestión de la Calidad

En cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto N° 387 de 2004 del Alcalde Mayor de Bogotá D.C., la SOP continuará la Implementación de su Sistema de Gestión de la Calidad, de acuerdo con los parámetros establecidos en la Norma Técnica de Calidad para entidades Estatales, expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Por lo tanto, la dirección Técnica Administrativa coordinará la implementación del Sistema, para lo cual se trabajará en 3 aspectos:

➤ Alineamiento estratégico de la SOP

En desarrollo de la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad se han identificado los elementos estratégicos básicos de la Entidad tales como: misión, visión, objetivos generales y específicos, valores y normatividad aplicable a la Entidad.

➤ Documentación del Sistema de Gestión de Calidad

Se efectuó evaluación de la SOP frente a la Norma NTCGP-1000, mediante la aplicación de encuestas en los distintos niveles de la organización. En este mismo sentido, la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional y la Coordinación de Equipos Transversales de la Secretaría General, se encuentran en proceso de

¹² Fuente Contraloría de Bogotá – Documento Evaluación de la Gestión Ambiental Institucional en el Distrito Capital – Numeral 2.1.3. – Dirección de Medio Ambiente.

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

implementación de un aplicativo que permitirá diagnosticar el estado del sistema de calidad y monitorear su desarrollo.

Entre el 22 de abril y el 30 de septiembre de 2005 se levantaron los procedimientos del área misional.

Entre el 30 de septiembre y el 14 de noviembre de 2005 se levantaron los procedimientos de adquisición de bienes y servicios, Recursos Humanos, Sistema Financiero y procesos de Planeación.

➤ **Cultura Organizacional**

Siete funcionarios de la Entidad fue capacitados por la firma Bureau Veritas Quality Internacional como gestores de calidad.

Entre el 26 de septiembre y el 13 de octubre de 2005, se efectuaron charlas de sensibilización por grupos a todos los trabajadores oficiales en la Avenida 3ª, igualmente, en diciembre de 2005, se dictó charla a los empleados públicos en la Sede del CAD.

En una primera etapa de preparación de la cultura, con el patrocinio de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se efectuó el lanzamiento del programa denominado “Programa Estrella -Mejoramiento de lo evidente”, que busca la formación de hábitos de organización.

Mediante la Resolución N° 251 del 27 de septiembre de 2005, se creó el Comité de Calidad de la SOP y se designó al Director Administrativo y de Atención al Usuario como delegado de la alta gerencia para el sistema de gestión de calidad.

3.3.6.2. Manual de Procesos y Procedimientos

Mediante la Resolución N° 10 del 10 de enero de 2002 la SOP, adoptó su manual de procedimientos, efectuándose las siguientes modificaciones durante el 2005:

- Por medio de la Resolución N° 204 del 10 de agosto, se modificó y corrigió el procedimiento “Pago Transitorio de Pensión” procedimiento que tiene por objeto el de proporcionar recursos a los extrabajadores oficiales con derecho a pensión convencional ya en trámite, mientras se efectúa el reconocimiento efectivo por parte de un Fondo Pensional. Este procedimiento inicia cuando el trabajador

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

oficial en su carta de renuncia solicita el pago transitorio de su pensión y finaliza con el ajuste de la pensión.

- De conformidad con lo establecido en los artículos 21, 27 y 29 del Decreto Ley 785 del 17 de marzo de 2005, en los cuales se dispone que las plantas de personal de las entidades se deberán ajustar al sistema de nomenclatura y clasificación de empleos por niveles, dentro del año siguiente a la vigencia del mismo, y el Acuerdo N° 199 de 2005 Concejo de Bogotá, por medio del cual se ajustó la escala salarial de los empleos públicos del sector central de la Administración Distrital, para dar cumplimiento al Decreto ley mencionado, la SOP inició el proceso de ajuste de la Planta de personal de la Entidad, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 909 de 2004 y en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, sobre garantías electorales y la Sentencia de la Corte Constitucional N° C-1153 de 2005, en la que se establece que no se podrá modificar la Planta de cargos durante la vigencia de la Ley de garantías, razones por las cuales, los efectos de la creación y supresión de cargos que se realizarán dentro de la adecuación del sistema de nomenclatura administrativa para los empleos que cambian de nivel se producirán luego de la elección presidencial de 2006. Como resultado de la anterior gestión y en razón a las restricciones impuestas por la Ley de Garantías Electorales, mediante el Decreto N° 111 del 17 de marzo de 2006, se ajustó la Planta Global de personal de la Secretaría.
- Igualmente, teniendo como base lo dispuesto en la Ley 785 de 2005, mediante el Decreto N° 085 de marzo 17 de 2006, se modificó la estructura organizacional de la Secretaría de Obras Públicas.
- Por último mediante la Resolución 147 del 15 de junio de 2006, se actualiza el manual de Procesos y Procedimientos de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá D.C., y conforme con lo dispuesto, resuelve actualizar el Manual de Procesos y Procedimientos de la SOP, el cual hace parte integral de dicha Resolución. Las políticas, procesos y procedimientos establecidos en el manual son de obligatorio cumplimiento por parte de los servidores de todas las áreas de la SOP. Dicha Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

3.3.6.3. Manual de Trabajadores Oficiales

De acuerdo con lo pactado en el artículo 8° de la convención colectiva de trabajo vigente para los años 2005-2007, suscrita entre la SOP y el Sindicato de

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

Trabajadores Oficiales de la Secretaría, el Comité Obrero Empleador tenía como función la elaboración de la jerarquización de oficios y el Manual de funciones, el diseño de las escalas de jornales de los grupos definidos y la reglamentación para el ingreso, provisión de vacantes y ascensos y, en razón a que era necesario suprimir y crear cargos en la planta de trabajadores oficiales de la SOP, la Secretaría junto con el Sindicato de Trabajadores de la Entidad, inició el proceso mencionado, culminando con un documento elaborado por el Comité Obrero Empleador, de fecha 30 de septiembre de 2005, tal y como consta en Acta de la misma fecha, que contiene la jerarquización de oficios, el manual de funciones y las escalas de jornales de los grupos que conforman la planta de personal de los Trabajadores Oficiales de la Secretaría.

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante la Resolución N° 367 del 6 de diciembre de 2005, se adoptó el Manual específico de Funciones y requisitos para los diferentes cargos que conforman la Planta de los Trabajadores Oficiales de la SOP. De igual manera y previo concepto favorable de Viabilidad Técnica N° 5235, expedido por el Departamento Administrativo del Servicio Civil, del día 7 de diciembre de 2005 y el concepto de la Secretaría de Hacienda del Distrito, con la viabilidad presupuestal para atender la Planta de Personal del 30 de mayo de 2006, se modificó la Planta de Trabajadores Oficiales de la SOP del Distrito mediante Decreto N° 199 del 8 de junio de 2006.

3.3.6.4. Manual de Funciones y Competencias Laborales de Empleados Públicos – SOP

De conformidad con lo establecido en la Ley 909 de 2005, que regula el empleo público en la Carrera Administrativa y la Gerencia Pública, el Decreto 785 de 2005, que establece los criterios y la obligatoriedad para definir e incorporar los Manuales específicos de Funciones y el Decreto 2539 de 2005, que determina los criterios de obligatorio cumplimiento para definir las competencias funcionales de los empleos, y en razón a que el Manual de Funciones y Requisitos debía ajustarse a los términos establecidos en el Decreto 2539 para los cargos que conforman el Plan Anual de Vacantes, a más tardar el 15 de septiembre de 2005 y que el ajuste al Manual de Funciones y Competencias debía realizarse dentro del año siguiente a la vigencia del Decreto 785 de 2005, la SOP, mediante la Resolución N° 085 del 30 de marzo de 2006, actualiza el Manual de Funciones y Competencias Laborales para los diferentes empleos que conforman la Planta Global de la SOP.

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

3.3.6.5. Convenio N° 15 de 1998

En la actualidad, la Secretaría de Obras Públicas –SOP- está desarrollando las funciones correspondientes al cumplimiento del Convenio N° 015 de 1998, suscrito con el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, el cual tiene por Objeto el desarrollo de las actividades compartidas en materia de Mantenimiento de la malla vial, y atención de situaciones imprevistas presentadas en las Vías y el Espacio público de Bogotá D.C., para lo cual la –SOP- se compromete para con el –IDU- a prestar todo el apoyo operativo que le sea posible para la realización de las labores y la ejecución de los programas relacionados, poniendo a disposición cuando el –IDU- requiera la maquinaria y equipos, así como los operarios de los mismos. De otra parte, el IDU se compromete a suministrar combustible y a efectuar y costear el mantenimiento preventivo y correctivo de la maquinaria y equipo de la SOP. Con el fin de dar cumplimiento a sus obligaciones dentro del Convenio, la Secretaría de Obras Públicas, cuenta con maquinaria pesada y semipesada para realizar los trabajos en los diferentes frentes asignados por el IDU.

Para acometer dichos trabajos la Secretaría cuenta, principalmente, con el siguiente equipo:

**CUADRO N° 22
MAQUINARIA Y EQUIPO SOP**

MAQUINARIA	CANTIDAD	VARADOS	% VARADO
VOLQUETAS	48	21	44
CILINDRO MANUAL	15	7	47
MOTONIVELADORAS	3	1	33
CARROTANQUES	1	0	0
GRUAS	2	1	50
CARRO IRRIGADOR	2	1	50
TRACTOMULAS	2	1	50
CAMIONETAS	5	1	20
CAMPEROS	5	2	40
BULLDOZER	3	2	67
CARGADORES	4	3	75
RETROEXAVADORAS	3	2	67
COMPRESORES	4	4	100
CILINDROS COMPACTADORES	2	2	100
TOTAL	99	48	48

Fuente: SOP

Elaboró: Equipo de Auditoría ante la Secretaría de Obras Públicas.

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

Del cuadro anterior, se puede observar que el 48% del equipo se encuentra varado como consecuencia principalmente, del incumplimiento del objeto contractual por parte del contratista con el que el IDU suscribió el contrato de mantenimiento de la maquinaria que, de acuerdo con lo establecido en el cuadro N° 23, tuvo un valor para la vigencia 2005 de 1.200 millones, incumplimiento que se evidencia en la falta de celeridad en las reparaciones, ocasionando demoras y por otra parte, a la falta de mantenimiento de la maquinaria durante los meses de junio, julio y agosto, en razón de que el proceso de contratación fue declarado desierto.

La falta de un oportuno mantenimiento trae como consecuencia demoras en la ejecución de las obras a realizar por parte de la Brigada de Reacción Vial. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que los modelos de la maquinaria son de más de 10 años, lo cual hace su mantenimiento cada vez sea más frecuente y oneroso. Este hecho, sumado con la falta de acciones oportunas por parte del IDU en el cumplimiento cabal de sus obligaciones, traería como consecuencia que se afecten los costos operativos y administrativos en que se incurre dentro del normal desarrollo del convenio, generando así una relación costo beneficio negativa en la Secretaría de Obras Públicas, cuyo análisis se efectúa de manera más amplia en el numeral 2.2.2., del capítulo de Análisis Sectorial.

De igual manera, dentro del convenio, el IDU durante el año 2005, suscribió 26 contratos y 9 convenios con localidades por un valor de \$ 66.607.788.164¹³, encaminados a dotar de recursos a la SOP, tales como gasolina, ACPM, asfalto, emulsión, materiales pétreos, etc.; que a continuación se relacionan.

¹³ Oficio IDU-056164 STM-4200, Agosto 25 de 2006.

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

**CUADRO N° 23
CONTRATACIÓN IDU CONVENIO 015 DE 1998**

TIPO CONTRATO	CANT	VALOR
Suministro Gasolina y ACPM	1	1.500.000.000
Suministro Asfalto	3	26.233.796.596
Suministro Emulsión	4	6.283.419.837
Suministro Cemento	1	38.150.000
Suministro Materiales Pétreos	4	6.916.077.392
Suministro Personal	2	1.500.980.500
Compra Equipo	3	856.012.000
Recuperación Planta Zuque	1	899.091.280
Mantenimiento Maquinaria	1	1.200.000.000
Alquiler Maquinaria	2	5.510.224.380
Convenio	9	14.518.497.316
Interventoría	2	1.127.932.603
Asesoría	1	8.601.400
Comunicación	1	15.004.860
TOTAL	35	66.607.788.164

Fuente: IDU

Para establecer en que magnitud la Secretaría de Obras Públicas está aportando a la solución de la recuperación de la Malla Vial, es necesario conocer el estado de ésta y la contribución de la SOP en los últimos años.

Evolución de la Malla Vial

Tal y como se establece en el numeral 2.1.1. del capítulo de análisis sectorial, el Subsistema Vial está compuesto por la Malla Vial Arterial, Intermedia y Local. La Malla Vial Arterial es la red de vías de mayor jerarquía, que actúa como soporte de la movilidad y la accesibilidad Urbana, Regional y de Conexión con el resto del país. Igualmente, facilita la movilidad de mediana y larga distancia como elemento articulador a escala urbana. La Malla Vial Intermedia está constituida por una serie de tramos que distribuye la retícula que conforma la Malla Vial Arterial, sirviendo como alternativa de circulación. Permite el acceso y la fluidez de la ciudad a escala zonal. La Malla Vial Local está conformada por los tramos viales cuya principal función es la de permitir la accesibilidad a las unidades de vivienda.

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

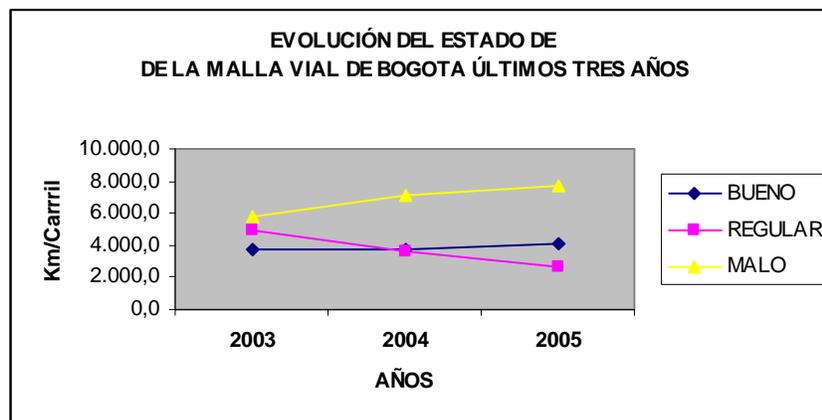
A continuación se muestra la Evolución de la Malla Vial de Bogotá en los últimos tres años¹⁴.

**CUADRO N° 24
INVENTARIO DE LA MALLA VIAL 2003 – 2005**

SUBSISTEMA VIAL	CONDICIÓN DEL PAVIMENTO					
	2003		2004		2005	
	%	Km. - carril	%	Km. - carril	%	Km. - carril
Arterial		2.699,13		2.713,0		2.714,9
Buena	63,5	1.713,2	62,9	1.706,0	55,8	1.515,7
Regular	25,7	692,5	21,7	588,0	25,7	697,0
Mala	10,9	293,5	15,4	419,0	18,5	502,2
Local		9.158,22		9.158,0		7.719,6
Buena	17,9	1.639,3	18,5	1.696,0	27,7	2.138,4
Regular	31,0	2.842,9	21,5	1.967,0	8,9	687,3
Mala	51,1	4.676,0	60,0	5.495,0	63,4	4.893,9
Intermedia		2.611,80		2.612,0		4.070,8
Buena	15,6	408,7	12,9	336,0	10,3	418,2
Regular	51,5	1.345,9	39,9	1.041,0	32,4	1.320,2
Mala	32,8	857,2	47,3	1.235,0	57,3	2.332,4
TOTAL		14.469,15		14.483,0		14.505,3
Buena	26,0	3.761,2	25,8	3.738,0	28,1	4.072,3
Regular	33,7	4.881,3	24,8	3.596,0	18,6	2.704,5
Mala	40,3	5.826,6	49,4	7.149,0	53,3	7.728,5

Fuente: IDU

GRÁFICO N° 6



Fuente: Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial -DU- Diciembre de 2005

¹⁴ Informe de Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial de Bogotá D.C. – IDU.

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

Como se desprende de la gráfica anterior, la evolución del estado de la malla vial en los últimos tres años ha sido dinámica, ya que las vías han presentado deterioro con el tiempo debido a su uso y a otros factores. Se observa que los Km.-carril de vías que se encuentran en buen estado se han mantenido en los últimos años, y los Km.-carril de vías que se encontraban en regular estado han pasado a mal estado.

Vale la pena anotar que, de acuerdo con el análisis efectuado en el capítulo correspondiente a análisis Sectorial del presente informe, los pavimentos de la malla vial en mal estado, presentan un deterioro progresivo preocupante, que en el 2003 era del 40%, incrementándose al 49% en el 2004 y al 53% en el 2005, debido a que ante la escasez de recursos, el IDU ha venido priorizando la inversión en la atención en el mantenimiento preventivo y correctivo de la malla vial en buen estado, dedicando el remanente de recursos a la atención de la malla vial en regular estado, que al ser insuficientes incrementan de esta forma los Km.- carril de pavimentos en mal estado.

Intervención de la SOP en la Malla Vial

La Secretaría de Obras Pública ha realizado actividades mediante el Convenio 015/98, interviniendo en la Malla vial de la siguiente manera:

**CUADRO N° 25
INTERVENCION DE LA MALLA VIAL**

COMPONENTE DEL SISTEMA VIAL	2003	2004	2005
	Km.-Carril	Km.-Carril	Km.-Carril
Malla Vial Arterial Principal y Complementaria	77,50	96,13	63,85
Malla Vial Intermedia	54,95	23,09	46,80
Malla Vial Local	5,14	28,80	192,95
Vías en Afirmado	234,28	160,66	
TOTAL	371,86	308,68	303,59

Fuente: Dirección Técnica de Malla Vial –IDU-

De acuerdo al Inventario de la Malla vial, para la vigencia 2003, existían 5.826 Km.-carril en mal estado y 4.881 Km.-carril en regular estado, que suman 10.707 Km.-carril, de los cuales se logró recuperar 371.86 Km.-carril equivalente a un 3.47%.

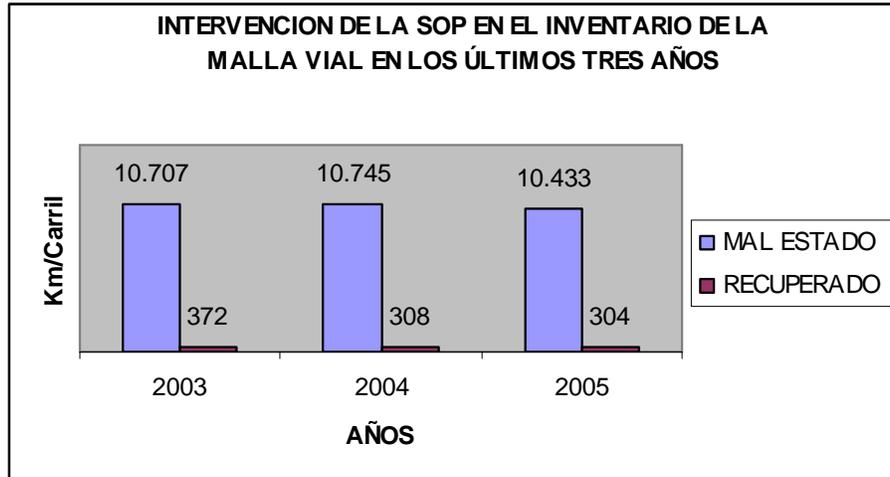
“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

Para la vigencia 2004, existía 7.149 Km.-carril en mal estado y 3.596 Km.-carril en regular estado, de los cuales se logró recuperar 308.68 Km.-carril equivalente a un 2.87%.

En el año 2005, 7.728 Km.-carril corresponden a mal estado y 2.704 Km.-carril en regular estado, de los cuales se recuperó 303.59 Km.-carril equivalente a un 2.91%.

A continuación se muestra la Intervención de la SOP en la Malla Vial Mediante el Convenio 015/98 durante los últimos tres años:

GRÁFICO N° 7



Fuente: Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial -DU- Diciembre de 2003-2004-2005.

Del gráfico anterior se observa la escasa gestión que ha obtenido la SOP en la recuperación de la Malla Vial en mal y regular estado mediante el Convenio 015/98 en los últimos tres años. El estado de la Malla Vial en mal y regular estado en Km.-carril de los últimos tres años en promedio ha sido de un 73.37% del total, del cual en promedio se ha recuperado un 3.08%, reflejando la poca contribución a la solución de la recuperación de la Malla Vial.

Para la recuperación de la Malla Vial, mediante el convenio, se recurre a la producción de asfalto por parte de la Planta del Zuque y de planta particular. A continuación se muestra la producción en los últimos tres años:

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

**CUADRO N° 26
PRODUCCIÓN ASFALTO PLANTA ZUQUE**

PRODUCCIÓN	2003		2004		2005	
	m ³	%	m ³	%	m ³	%
Base Asfáltica	12.553	58	9.579	55	10.192	79
Rodadura	8.954	41	7.718	45	2.759	21
Base Fría	145	1				
TOTAL	21.652	100	17.297	100	12.951	100

Fuente: Dirección Técnica de Apoyo a la Vialidad –SOP-.
Elaboró: Equipo Auditor.

**CUADRO N° 27
PRODUCCIÓN ASFALTO PLANTA PARTICULAR**

PRODUCCIÓN	2003		2004		2005	
	m ³	%	m ³	%	m ³	%
Base Asfáltica	8.101	88	16.522	76	28.751	74
Rodadura	1.126	12	5.323	24	10.304	26
TOTAL	9.227	100	21.845	100	39.055	100

Fuente: Dirección Técnica de Apoyo a la Vialidad –SOP-.
Elaboró: Equipo Auditor.

**CUADRO N° 28
PRODUCCIÓN TOTAL**

PRODUCCIÓN	2003		2004		2005	
	m ³	%	m ³	%	m ³	%
Base Asfáltica	20.654	67	26.101	67	38.943	75
Rodadura	10.080	33	13.041	33	13.063	25
TOTAL	30.734	100	39.142	100	52.006	100

Fuente: Dirección Técnica de Apoyo a la Vialidad –SOP-.
Elaboró: Equipo Auditor.

**CUADRO N° 29
PARTICIPACIÓN**

PRODUCCIÓN	2003		2004		2005	
	% Zuque	% part.	% Zuque	% part.	% Zuque	% part.
Base Asfáltica	61	39	37	63	26	74
Rodadura	89	11	59	41	21	79
Total	70	30	44	56	25	75

Fuente: Dirección Técnica de Apoyo a la Vialidad –SOP-.
Elaboró: Equipo Auditor.

Como se observa, la producción de Mezcla Asfáltica realizada por la Planta de Zuque en los últimos dos años ha disminuido con respecto a la producción obtenida en el año 2003. Es por esto que la participación ha pasado de un 70% en el 2003 a un 25% en el 2005.

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

De otra parte y de acuerdo con las conclusiones a las que se llega en el capítulo de Análisis Sectorial del presente informe, se determina que en general, la cantidad de kilómetros carril intervenidos por la SOP ha venido disminuyendo, lo cual se puede explicar por el hecho de que la severidad del deterioro ante la escasez de recursos es mayor año a año, lo cual implica un costo progresivo por cada kilómetro carril que se pretenda atender, y a que en el año de 2004, adicional al soporte administrativo y operacional entregado por la Secretaría de Tránsito y Transporte, sólo se asignaron recursos a través del presupuesto del IDU por valor de \$ 7.347 millones, muy inferiores a los \$ 18.591 millones ejecutados en el 2003, que para el 2005 fue de \$28.109 millones y para el 2006 de \$ 40,000 millones.

De igual forma, es notoria la disminución durante el 2004 y el 2005 de la cantidad de kilómetros intervenidos por la Brigada de Reacción Vial. Igualmente, por la progresividad del daño, es notorio el incremento del costo del metro cuadrado de malla vial recuperado, que en el 2003 era de \$13.840 y en el 2005 aumentó a \$34.260 por metro cuadrado.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que la Secretaría de Obras Públicas tiene poca contribución para solucionar la recuperación de la Malla Vial debido a la limitación de sus funciones, lo cual no obedece propiamente a la Entidad sino a las políticas de recuperación de la Malla vial de la Ciudad, dependiendo de la oportunidad de Inversión que realiza el –IDU-, ya que la –SOP- presenta una excesiva dependencia presupuestal y de programación con la misma Entidad.

3.3.6.6. Planta del Zuque

Como parte de la presente auditoría se efectuó la evaluación técnica a la Planta de Zuque, evaluación que comprendió no sólo las obras que se llevaron a cabo en la Planta como parte del contrato 125 de 2005 del IDU sino además, la normatividad ambiental vigente y de la que se concluyó:

Antecedentes

De acuerdo con la información suministrada por la SOP¹⁵ se determinaron los siguientes antecedentes:

¹⁵ Oficio SOP N° 1449 del 11 de mayo, dirigido a la Señora Elsa Hernández Hernández Alcaldesa Local de San Cristóbal como respuesta a Oficio N° 1644 del 10 de mayo de 2006 – Información con relación a los Hallazgos Administrativos presentados por la Contraloría – Histórica y normativa referente a la planta de asfalto del Zuque de la SOP.

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

El 20 de junio de 1963, y mediante acta de recibo, la Procuraduría de Bienes hace entrega material a la SOP de la finca denominada “Canteras el Zuque”.

Posteriormente el 26 de junio de 1963 el “Distrito Especial de Bogotá por medio de escritura pública No. 2906 de la Notaría Novena de Santa Fe de Bogotá, adquirió por medio de compra el predio denominado “Canteras del Zuque” a la sociedad denominada “Central de Mezclas S.A.” formado por tres globos de terreno contiguos conocidos con los nombres de “Ramajal”, “Canteras del Zuque” y “Agua Caliente”, ubicado todo el inmueble al sur este de la Ciudad en el kilómetro 5 de la carretera a Villavicencio, carretera oriental entrada a la Guadana en la Localidad de San Cristóbal, con cabida aproximada de 107 fanegadas, con 9.814 varas cuadradas”. Las coordenadas tomando como referencia la chimenea de la Planta de Zuque son: 994697, 861 Norte y 1000714, 86 Este.

El 13 de diciembre de 1987, la Planta de Asfalto ubicada en el predio denominado “Canteras el Zuque”, entra en funcionamiento, y el 25 de Julio de 1994, la Secretaría de Salud a solicitud del Secretario de Obras Públicas, efectúa visita a la Planta con el fin de informar sobre los documentos necesarios para el funcionamiento de la Planta.

Posteriormente, el 12 de Julio de 1995, el Secretario de Obras Públicas, efectúa una solicitud al Secretario de Salud con el fin de tramitar la licencia de funcionamiento parte aire Planta Zuque.

El DAMA, mediante comunicación N° 4925 del 24 de noviembre de 1999, informa a la SOP que luego de revisada la jurisdicción sobre la Planta de Asfalto del Zuque y, a partir de los conceptos de Planeación Distrital respecto de nuevas áreas incorporadas como zonas urbanas al distrito capital y el mapa denominado “procesos de incorporación de áreas urbanas” se tiene que ese predio se encuentra fuera de la jurisdicción del DAMA.

Mediante comunicación N° 45660, del 5 de junio de 2001 la Jefe de la Oficina Asesora de Gestión Ambiental informa al Secretario de Obras Públicas que, en razón a que la zona en donde se ubica la Planta es Jurisdicción de la CAR, es esa Entidad la que debe efectuar cualquier requerimiento o Acto Administrativo que tenga que ver con el manejo Ambiental del mismo.

El 6 de junio de 2001 y mediante radicado SOP N° 01896 la Secretaría recibe el Diagnóstico ambiental de la Planta de Asfalto del Zuque realizado por la Oficina Asesora de Gestión Ambiental del IDU.

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

Posteriormente, en Febrero de 2002 la Subdirección Técnica de Mantenimiento de la Malla Vial IDU presenta un estudio de optimización y vialidad Planta de Asfalto Zuque.

Contratación suscrita a la fecha

En el año de 1997, cuando aun tenía Autonomía en los proyectos de inversión, la SOP suscribió el Contrato N° 229 del 29 de mayo, con la firma Ambiental Consultores y Cia Ltda, para la Asesoría en el mejoramiento de la Gestión Ambiental de la SOP, cuyo informe final fue remitido al DAMA, mediante comunicación del Secretario de Obras Públicas, del 26 de noviembre de 1997.

En el año de 1999 mediante el Contrato de Consultoría N° 084 del 3 de noviembre suscrito con el Ingeniero Civil FABIAN E. ARIAS R., con el fin de efectuar una evaluación técnica de la maquinaria pesada y de la Planta de Asfalto.

Posteriormente, el IDU suscribió el Contrato N° 402 de 2002 con la firma GALHES INGENIEROS CONSULTORES AMBIENTALES DE COLOMBIA, con el fin de efectuar un estudio para la optimización y Vialidad Técnica, Administrativa, Financiera y Ambiental de la Planta. Como resultado de este contrato se elaboró un estudio de impacto ambiental de la planta, que concluyó que las emisiones atmosféricas al proyectar las emisiones con un sistema de control que alcance una eficiencia del 98%, permite establecer que daría cumplimiento a las normas debido a que sus niveles serían de 11.5 kilos hora (0.23 Kg./ton) y estarían por debajo en un 42.8%. la calidad del aire según la norma de 24 horas no debe ser mayor de 294.4 microgramos por metro cúbico se cumple en todas las estaciones y su máximo valor encontrado es 149.95 microgramos por metro cúbico del costado norte de la planta. Así mismo y con relación a la carga orgánica representada en DBO y DQO, informa que los resultados se encuentran dentro de las normas exigidas por la autoridad ambiental.

Teniendo en cuenta que la Planta de Asfalto del Zuque presentaba a 2005 un alto grado de deterioro por falta de mantenimiento, que afectaba la productividad de la misma, operando a un 30% aproximadamente de su capacidad real, se suscribió el Contrato SOP N° 125 de 2005, que tiene como objeto la Recuperación y Mejoramiento de la Planta de Asfalto del Zuque suscrito con el Señor JAVIER AUGUSTO VELANDIA MEDINA y con Interventoría de la firma ACER INGENIERIA LTDA, Contrato suscrito el 27 de diciembre de 2005 y con Acta de iniciación de febrero de 2006, teniendo como plazo de ejecución inicial cuatro (4) meses, y por un valor inicial de \$600.000.000, contratos de los cuales al final del presente informe se

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

anexará la evaluación técnica, contratación que tuvo como base el informe final del Contrato 402 de 2002.

La SOP se comprometió con la Contraloría Distrital, dentro de los Planes de Mejoramiento y una vez obtenidos los resultados del Contrato 402 de 2002 del IDU, a tramitar ante la autoridad Ambiental competente las consideraciones de tipo técnico para obtener la autorización sobre la actividad de la Planta del Zuque a partir de la cual se llevarían a cabo las inversiones presupuestales necesarias para cumplir con cada uno de los requerimientos que en materia ambiental se exijan.

Se debe tener en cuenta que desde el año 2000 la SOP no cuenta dentro de su Presupuesto con una partida destinada a Inversión Directa, ya sea para la elaboración de proyectos, diseño, construcción, etc., por lo que las actividades tendientes al mantenimiento de la Malla Vial se prestan en cumplimiento del Convenio IDU-SOP N° 015 de 1998.

Evaluación Documental – Licencia Ambiental – Plan de Manejo Ambiental

Con el fin de hacer claridad sobre las actuaciones que a la fecha han efectuado las diferentes Entidades involucradas en el tema, con relación a la obligatoriedad de la Licencia Ambiental y posteriormente a la existencia del correspondiente Plan de Manejo Ambiental a continuación se relaciona de manera cronológica las comunicaciones y demás eventos relacionados con la situación tanto legal como técnica de la Planta del Zuque, de acuerdo con la información suministrada por la SOP¹⁶ y verificada por el Equipo Auditor, así:

El 30 de octubre de 2002, el Director Técnico de Apoyo a la Vialidad de la SOP informa al Director Técnico de Malla Vial del IDU con relación a la Planta del Zuque que en el mes de agosto de 2002 la CAR realizó visita a las instalaciones de la Planta del Zuque con el fin de establecer si se encontraba en operación, estado del predio, determinar recursos invertidos y permisos requeridos por la SOP y recomendar la naturaleza y el tipo de medidas preventivas a implementar, sin que a la fecha de dicha información, dicha Entidad se haya pronunciado con las conclusiones y recomendaciones objeto de la visita realizada.

El 18 de diciembre de 2002, mediante Oficio N° 2385, dirigido a la Secretaría General y de Asuntos Legales de la CAR, el Secretario de Obras Públicas, solicita

¹⁶ Oficio SOP N° 1449 del 11 de mayo, dirigido a la Señora Elsa Hernández Hernández Alcaldesa Local de San Cristóbal como respuesta a Oficio N° 1644 del 10 de mayo de 2006 – Información con relación a los Hallazgos Administrativos presentados por la Contraloría – Histórica y normativa referente a la planta de asfalto del Zuque de la SOP.

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

información sobre si la Entidad requiere licencia ambiental la actividad de producción de mezcla asfáltica según lo contenido en el expediente No. 7288 de 1991 que reposa en los archivos sobre el Zuque, puesto que según Resolución ejecutiva 76 de 1997 este predio pertenece al área de reserva ambiental del Bosque Oriental de Bogotá.

Como respuesta al anterior oficio y mediante comunicación N° 182 del 23 de enero de 2003, la Secretaría General y de Asuntos Legales de la CAR, informa a la SOP que de acuerdo con el Decreto 1728 de 6 de agosto de 2002, en especial lo previsto en el Art. 34. (Régimen de transición) “DICHA ACTIVIDAD NO ESTA SUJETA A LICENCIA AMBIENTAL”, sin embargo la CAR podrá solicitar ajustar las medidas ambientales adicionales que se consideren necesarias o el ajuste de las que se estén implementando, para lo cual se tendrá en cuenta además, lo que determina el Plan de Manejo Ambiental de los Cerros Orientales.

Posteriormente, el 17 de enero de 2003 y mediante comunicación N° 090 dirigida al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el Secretario de Obras Públicas solicita certificación sobre el uso del suelo donde se encuentra ubicada la planta. Como respuesta al anterior oficio, el 28 de febrero de 2003, el DAPD aclara que: 1. El predio colinda con zona urbana y con zona protegida de orden nacional y regional, es necesario definir mediante planos los linderos exactos del predio en mención. 2. Parte del terreno se localiza en el área urbana del distrito de acuerdo con el Decreto No. 619/2000, por el cual se adopta el POT, por lo tanto es aplicable el tratamiento a predios urbanizables. 3. De acuerdo al plano 23 del POT, se señala como área de suspensión de actividades mineras y como parque minero, “PARA CUYO DESARROLLO SE REQUIERE UN ESTUDIO DETALLADO DEL SECTOR. NO HAY CLARIDAD SOBRE EL USO DEL SUELO”.

Mediante comunicación N° 3571 del 16 octubre de 2003, dirigido a la Directora del DAMA, la SOP informa que *“De acuerdo con la CAR la Planta no requiere de licencia Ambiental, pero si un Plan de Manejo. De un estudio que se hizo sobre la Planta se concluyó que se requieren mínimo \$705 millones de pesos para implementar ese plan. Como administración es para nosotros de suma importancia antes de invertir esa cantidad de dinero saber si la planta puede seguir operando en el sitio en que está. Comprenderá que sería gravísimo para el Distrito que luego de destinarle esos dineros a la planta resultara que no puede operar y es por ello que estamos preguntando antes de proceder. Acudimos a Usted como integrante del Comité Técnico de los Cerros Orientales para pedirle que se produzca lo mas pronto posible una respuesta a la inquietud planteada al interior del Comité y/o de las instancias que deciden en las que Usted intervenga”*.

Mediante comunicación N° 3088 del 4 de Noviembre de 2003 del DAMA dirigida a la SOP informa que de acuerdo al art. 389 del Decreto 619/00 POT, el DAMA, suscribió

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

convenio N° 012 de 2001 con el Ministerio de Ambiente y la CAR con el objeto de realizar la coordinación y concertación respectiva para la formulación del Plan de Manejo de los Cerros Orientales. Este plan no se ha terminado y se encuentra en revisión, siendo susceptible de ajustes, por lo tanto se recomienda *“no realizar la inversión... en la implementación del plan de manejo ambiental de la planta del ZUQUE hasta que no se cuente con el Plan de Manejo y Ordenamiento de los Cerros Orientales”*.

El 30 de diciembre de 2003, mediante comunicación N° 3556, el Subdirector de Gestión Urbanística del DAPD informó a la SOP que de conformidad con el Decreto 619 de 2000 POT y el Decreto 1141 de 2000: 1. El suelo: del predio se encuentra clasificado como suelo RURAL. 2. Uso del suelo: el predio esta en los Cerros Orientales, área protegida del distrito y de acuerdo con el art. 389 se debe supeditar a la reglamentación que para manejo elabora la CAR junto con el Min. Ambiente.

Posteriormente el 8 de julio de 2004, mediante oficio N° 2497, el Subdirector de Gestión Urbanística del DAPD, informa a la SOP que: 1. Centro de Acopio Operativo: es suelo urbano y se establece para uso de parque urbano de escala zonal denominado PZ 28 Veraguas. Sin embargo para el periodo 2004-2007 no se incluye este parque por lo tanto puede seguir funcionando. 2. Planta del Zuque en el parque minero: DENTRO DE LAS ACTIVIDADES DE LOS PARQUES MINEROS INDUSTRIALES LA LOCALIZACIÓN DEL ZUQUE ES PERFECTAMENTE VIABLE, PUES EL PARQUE INDUSTRIAL Y MINERO DEBE CONTEMPLAR LA ORGANIZACIÓN SOCIAL VIGENTE, LOS MODOS DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO NO SOSTENIBLE DENTRO DE TODO EL DESARROLLO SOCIAL.

Se estableció por parte de este Equipo Auditor que no existieron comunicaciones ni disposiciones adicionales por parte de la CAR desde la radicación del memorando mediante comunicación N° 3571 del 16 octubre de 2003. Tan sólo hasta el pasado 5 de mayo y mediante comunicación N° 7989-2, la CAR informa que de conformidad con las actuaciones de seguimiento y control que adelanta la Corporación en el tema de Cerros Orientales y con el fin de actualizar la información contenida en el expediente N° 1101-762-3384 a nombre de la Secretaría de Obras Públicas, solicita una serie de información relacionada con la Planta.

Plan de Manejo Ambiental Planta del Zuque

El 5 de Mayo de 2006, mediante oficio N° 1360 la SOP entregó el estudio de impacto ambiental y plan de manejo de la Planta del Zuque a la CAR.

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

Posteriormente, el 31 de mayo de 2006 en el auditorio de la Alcaldía Local de San Cristóbal, la SOP llevó a cabo la socialización del Plan de Manejo Ambiental de la Planta del Zuque.

Análisis Normativo

De acuerdo con la evaluación documental efectuada se determinó:

La Planta de Zuque¹⁷ empezó su funcionamiento el 13 de diciembre de 1987 en plena vigencia del Acuerdo 7 de 1979 (Norma Urbana), Acuerdo que en su artículo 166 hace relación a las zonas de reserva ambiental y en el artículo 167 indica los usos permitidos incluyendo en el parágrafo el siguiente texto: “No se permitirá en ningún uso urbano, ni apertura de canteras o chircales con excepción de las existentes,...”, de lo anterior se infiere que la norma urbana para la fecha permitía la explotación de canteras existentes tal y como lo demuestra la adquisición del predio por parte de la Procuraduría de Bienes, hoy en día Defensoría del Espacio Público, quién a su vez se la entregó a la Secretaría de Obras Públicas y que en la actualidad por medio del Convenio 015 de 1998 funciona en coordinación con el IDU.

Para el año 2004, en plena vigencia del Decreto 619 de 2000 (POT), dentro de las actividades de los parques mineros industriales y específicamente, en la acción de generación de políticas institucionales que contribuyan al desarrollo de los programas, la localización de la Planta de Asfalto El Zuque es perfectamente viable tal y como lo afirmara el Subdirector Urbanístico del DAPD por medio de oficio 2-004-14520 dirigido al Secretario de Obras Públicas, por medio de radicado interno N° 2497 del 8 de julio de 2004. Según el POT, el predio se encuentra clasificado como suelo rural y en su artículo 389 establece que las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los cerros orientales se sujetarán a la zonificación y reglamentación del plan de manejo que elabore la CAR en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Especial, reglamentación que sólo se oficializó mediante Resolución 1141 del 12 de abril de 2006, por la cual se adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Vale la pena reiterar lo enunciado en párrafos anteriores con relación a comunicaciones efectuadas por la SOP a la CAR solicitando claridad sobre la situación y requerimientos normativos de la Planta del Zuque y la respuesta dada a

¹⁷ Oficio Alcaldía Local de San Cristóbal del 12 de mayo de 2006, dirigido al Director Técnico Sector de Desarrollo Local y Participación Ciudadana – Contraloría Distrital, como respuesta a informe preliminar Auditoría Gubernamental Modalidad Especial de Cerros Fase I – 2006.

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

la solicitud efectuada por la Secretaría, es así como el 18 de diciembre de 2002, mediante Oficio N° 2385, dirigido a la Secretaría General y de Asuntos Legales de la CAR, el Secretario de Obras Públicas, solicita información sobre si la Entidad requiere licencia ambiental la actividad de producción de mezcla asfáltica según lo contenido en el expediente No. 7288 de 1991 que reposa en los archivos sobre el Zuque, pues según Resolución ejecutiva 76 de 1997 este predio pertenece al área de reserva ambiental del Bosque Oriental de Bogotá.

Como respuesta al anterior oficio y mediante comunicación N° 182 del 23 de enero de 2003, la Secretaría General y de Asuntos Legales de la CAR, informa a la SOP que de acuerdo con el Decreto 1728 de 6 de agosto de 2002, en especial lo previsto en el Art. 34. (Régimen de transición) “DICHA ACTIVIDAD NO ESTA SUJETA A LICENCIA AMBIENTAL”, sin embargo la CAR podrá solicitar ajustar las medidas ambientales adicionales que se consideren necesarias o el ajuste de las que se estén implementando, para lo cual se tendrá en cuenta además, lo que determina el Plan de Manejo Ambiental de los Cerros Orientales.

De acuerdo a indagaciones efectuadas al interior de la SOP se evidenció que posterior al comunicado anteriormente mencionado, la CAR no ha hecho ningún tipo de requerimiento ni se pronunció sobre el tema.

De acuerdo con la Ley 99 de 1993, artículo 31 numeral 16, se establece que la CAR, en su condición de máxima autoridad ambiental dentro de su jurisdicción, es la encargada de administrar las Reservas Forestales Nacionales, incluida la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, así mismo en el artículo 31 numeral 5, se asigna como función de las Corporaciones Autónomas Regionales el deber participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y Ordenamiento Territorial. Finalmente, en el artículo 61 de la misma Ley se asignó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial determinar las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en lo cual la CAR deberá otorgar o negar las correspondientes licencias ambientales.

Así mismo, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1728 de 2002, artículo 34. Régimen de Transición para Proyectos, obras o actividades desarrolladas antes del 3 de agosto de 1994, se establece que *“Los proyectos, obras o actividades que conforme a las normas vigentes antes del 3 de agosto de 1994 se encuentra en ejecución, podrán continuar su desarrollo y operación, pero la autoridad ambiental competente, podrá exigirles en función del seguimiento ambiental y mediante acto administrativo motivado, las medidas ambientales adicionales que se consideren necesarias o el ajuste de las que se estén implementando”*.

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

Mediante el Decreto 1180 de 2003, “Por la cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993, sobre las licencias ambientales” Artículo 28. Régimen de transición. Los proyectos, obras o actividades, que de acuerdo con las normas vigentes antes de la expedición del presente Decreto, obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y autorizaciones de carácter ambiental que se requerían, continuarán sus actividades sujetos a los términos, condiciones y obligaciones señalados en los actos administrativos así expedidos.

“Los proyectos, obras o actividades, que con anterioridad a la expedición del presente Decreto, iniciaron todos los trámites tendientes a obtener la correspondiente licencia ambiental o el establecimiento de plan de manejo ambiental, exigido por la normatividad en ese momento vigente, continuarán su trámite de acuerdo con la misma y en caso de obtenerlos podrán adelantar y/o continuar el proyecto, obra o actividad.

En los casos anteriormente citados, las autoridades ambientales continuarán realizando las actividades de control y seguimiento necesarias, con el objeto de determinar el cumplimiento de las normas ambientales. De igual forma, podrán establecer mediante acto administrativo motivado las medidas de manejo ambiental adicionales que se consideren necesarias y/o el ajuste de las que se estén implementando”.

Así mismo, el Decreto 1220 de 2005, “Por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993, sobre las licencias ambientales”, artículo 40, establece que:

“Los proyectos a los que se refieren los artículos 8º y 9º del presente Decreto, que haya iniciado actividades con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993 y no cuenten con autorización ambiental para su operación podrán continuar, para lo cual deberán presentar ante la autoridad ambiental competente un Plan de Manejo ambiental. De igual forma, aquellos que se encuentren inactivos y pretendan reanudar actividades deberán presentar un Plan de Manejo ambiental para su evaluación y establecimiento. Los interesados deberán presentar el Plan de Manejo Ambiental a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a la publicación del presente Decreto”.

Por otra parte¹⁸, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 463 del 14 de abril de 2005, resolvió redelimitar el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y adoptar su zonificación, reglamentación y determinantes para su ordenamiento y manejo, conforme al plano No 1, a escala 1:10.000 del IGAC, adoptado mediante el artículo 1º de dicha Resolución, que en su artículo 4º señala que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, será la entidad encargada de administrar la Reserva delimitada en la citada Resolución, para lo cual formulará y adoptará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de dicho acto, el Plan de Manejo para esta área protegida, que deberá contener los programas, proyectos y acciones estratégicas necesarias para conservar, preservar, rehabilitar y recuperar los

¹⁸ Antecedentes Resolución 1141 del 12 de abril de 2006.

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

ecosistemas que hacen parte de la Reserva Forestal, así como para su ordenamiento, manejo integral y administración. Igualmente, se estableció que este Plan debería formularse e implementarse respetando la zonificación definida mediante dicha Resolución.

Mediante esta Resolución se sustrajo un total de 972 hectáreas de las 14.170 hectáreas originalmente afectadas con su declaratoria, tal como se presenta en los límites indicados sobre la cartografía a escala 1:10.000 del IGAC, plano número 1 anexo a dicha Resolución, dentro de las cuales se encuentran una franja continua al perímetro urbano de la ciudad y las áreas del sector San Luis, La Sureña del sector Bellavista. Esta zona excluida de la reserva fue denominada por el Ministerio en su Resolución "Franja de Adecuación".

Sin embargo, esta determinación fue suspendida como medida cautelar por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, subsección B, mediante auto del 18 de junio de 2005, dentro de la acción popular que cursa ante ese despacho en la actualidad, con lo cual a la fecha de expedición del presente Plan de Manejo, debe entenderse que los límites de la reserva forestal siguen siendo los establecidos en el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, aprobado por la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura.

De otra parte, el Decreto 122 de 2006 por medio del cual se adoptan medidas de defensa y protección de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, establece en el artículo 8°, ordenar al DAMA que dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del Decreto, proponga a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR la adopción de las medidas de manejo y administración pertinentes, a fin de que se incorporen en el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Para esos efectos el DAMA deberá utilizar los resultados del trabajo adelantado para la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales "POMCO".

En el artículo 10°, se establece ordenar al Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente - DAMA que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expedición del Decreto se realice el diagnóstico sobre las condiciones jurídico - ambientales de las actividades mineras que se estén desarrollando en los Cerros Orientales de Bogotá, en el área de su competencia.

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

Con tal diagnóstico, el DAMA adoptará las medidas administrativas y policivas a que haya lugar, con las autoridades correspondientes, con el fin de proteger y preservar la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.

Por otro lado, mediante Resolución N° 1141 del 12 de abril de 2006 de la CAR, se adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental Bogotá.

En la citada Resolución en el inciso C, numeral 2 Situación Jurídica, en cuanto a competencias en la Reserva Bosque Oriental de Bogotá, se establece que *“Que el numeral 18 del artículo 5o y el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1.993, establecen que le corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en relación con la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, tomar decisiones sobre su declaratoria, alinderamiento, y sustracción de áreas de la misma; así como también la reglamentación de su uso y funcionamiento; y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, le corresponde su administración bajo los parámetros que para tal efecto establezca dicho Ministerio. Es de aclarar, que el Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA, no tiene competencias ambientales dentro de la reserva, por cuanto de acuerdo con el artículo 147 del Decreto 190 de 2004, el perímetro urbano en los límites con la reservas coincide con los límites establecidos para dichas reservas por la Resolución 76 de 1.977 del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, le corresponde al Distrito Capital a través de los alcaldes locales, la función del control policivo dentro de la mismo”.*

Así mismo y dentro del inciso D, Manejo de Administración de la Reserva establece que...”*Son cuatro (4) las condiciones legales que se establecen para que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR realice el manejo o administración de las reservas forestales, las cuales son: a) La expedición de licencias previas, b) El trámite y otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, c) La imposición de sanciones y medidas de policía ambiental, y d) La expedición del plan de manejo de la reserva.*

Que para efectos de la adecuada administración, se debe aclarar que el desarrollo de actividades económicas dentro de la reserva forestal Bosque Oriental de Bogotá, no está prohibido por la norma que contempla su marco regulatorio; dichas actividades solamente están sujetas a condiciones específicas que están directamente relacionadas con el cambio o no en el uso del suelo, que en principio se reconoce de vocación forestal”.

De igual forma, y dentro del mismo inciso, con relación a licencias previas, se establece que...”*Que la primera condición, para el desarrollo de actividades económicas dentro de una reserva forestal, es la obtención de una licencia previa, siempre y cuando no se atente contra la conservación de la reserva y la misma no implique cambio en el uso del suelo. Un ejemplo de dichas actividades es el desarrollo de infraestructuras de servicios y seguridad dentro de la reserva”.*

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

Evaluación Técnica Contratos IDU N°s 215/05 y 007/06:

Con el fin de evaluar técnicamente las obras que se ejecutan en la Planta por medio del contrato IDU N° 125 de 2005, suscrito con Javier Augusto Velandia Median, por valor de \$899.091.260, cuyo objeto es realizar la recuperación y el mejoramiento de misma, en desarrollo del Convenio N°. 015 de 1998 y su interventoría, llevada a cabo por medio del contrato N° 07 de 2006, con la firma ACER INGENIERIA, por un valor de \$48.625.280, se llevó a cabo, además de la evaluación documental, una visita técnica al sitio de las obras el día 18 de julio de 2006, evaluación de la cual se concluyó:

Para la fecha de la visita técnica se habían presentado tres Actas de Recibo Parcial, correspondientes a Reparaciones y mantenimiento por valores de \$100.838.400, del 24 de marzo, \$239.369.320, del 25 de abril y \$153.989.487, del 21 de junio.

En esta primera evaluación se observó que el pago de los ítems se realiza por porcentajes de la unidad, por ejemplo el cambio de secador de pétreos se paga en el Acta Parcial 1 el 30.27%, que corresponde a \$43.430.400.

Para esa fecha y con respecto a la adición No. 1 por valor de \$299.091.260 y por un plazo de 1 mes, suscrita el 14 de junio de 2006, aún no se han aprobado las respectivas garantías. Las causas de la solicitud obedecían a trabajos complementarios y no previstos.

Las labores de obra civil que inicialmente realizaría la SOP fueron asumidas por el contratista, ya que la SOP no las ejecutó por falta de materiales (cemento y varilla) que la había solicitado al IDU (Actas N° 16 y 20 de Comité de Diseño y Construcción).

De acuerdo con la última programación del 17 de julio de 2006, la fecha para realizar las pruebas y ajustes para entrega de la planta sería entre el 6 y el 14 de agosto de 2006.

De la visita técnica efectuada a la planta del Zuque para verificar el estado actual de la recuperación, se encontró que a 18 de julio se estaban realizando los siguientes trabajos:

- El Cilindro del Secador de Pétreos que reemplazaría al existente se encontraba en proceso de fabricación (foto 1).

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

- Se estaba reemplazando el ciclón existente por una batería de ocho (8) ciclones, con el fin de obtener un 80% de eficiencia en la recuperación de finos (foto 6).
- Se estaba realizando el mantenimiento a la subestación eléctrica, polo a tierra y cambio del cableado eléctrico. Así mismo, se construyeron los cárcamos de la subestación (foto 2).
- Se instalaron escaleras y plataformas adosadas a la banda transportadora (foto 10).
- Se estaba construyendo la piscina de recuperación de finos (foto 5).
- Se construyó la caseta de operación donde se instalarán los comandos de operación de la planta, con piso en concreto, parales y correas en perfil galvanizado y tableros (pared) en lámina trapezoidal galvanizada (foto 8).
- Se estaban construyendo los diques de contención en caso de derrame de combustible y asfalto (foto 9).
- La chimenea existente se desmontó para colocar una de mayor longitud (foto 3).

Control de Advertencia:

Ante la entrada en vigencia del Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental Bogotá, mediante Resolución N° 1141 del 12 de abril de 2006, de la CAR., el Equipo Auditor proyectó un control de advertencia dirigido al Alcalde Mayor, mediante el cual se le solicita informar las acciones que tomará la administración a la luz de la normatividad vigente con relación al funcionamiento de la planta de Zuque en la Zona de Reserva.

Adicionalmente, el 4 de agosto de 2006 y mediante Resolución N° 141, la CAR señala que la Planta de Asfalto se encuentra dentro de la Zona de Recuperación paisajística y a sus vez rodeada por la zona de conservación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, de acuerdo con lo establecido en la Resolución MAVDT 463 de 2005. De igual forma señala que el uso actual de este predio constituye una contravención a lo establecido en los artículos 15 y 17 de la Resolución N° 1141 del 12 de abril de 2006, por lo que resuelve imponer una medida preventiva de suspensión de actividades a la Planta de Asfalto y declarar

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

iniciado el trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio se formulan cargos en contra de la Alcaldía Mayor.

Como respuesta al control de advertencia, el Secretario de Obras Públicas, mediante oficio N° 2671 del 6 de septiembre de 2006, que la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Obras Públicas del Distrito, el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, propusieron el siguiente Plan de Acción:

1. La Secretaría de Obras Públicas directamente y como responsable de la planta, se compromete a no reanudar el proceso productivo de la Planta de Asfalto hasta tanto se encuentre reubicada en el sitio donde el uso del suelo permita desarrollar esta actividad.
2. La SOP adecuará con el IDU, el Convenio IDU – SOP 015 de 1998, mediante un otrosí, de manera tal que permita cumplir con los compromisos establecidos.
3. El IDU a través del Convenio IDU-SOP se compromete a realizar todos los procesos legales y financieros correspondientes al traslado, compra y alistamiento del terreno para la nueva ubicación de la planta, así como la instalación de la misma, basándose en el cronograma que se deberá concertar junto con el IDU.
4. La SOP y el IDU se comprometieron a entregar en un tiempo de 30 días calendario el cronograma correspondiente a las actividades formuladas en los anteriores numerales, así como lo relacionado con la recuperación del área puesto que se requiere la concertación de estas acciones con las entidades responsables.

El seguimiento a las actividades que se incluirán en el cronograma a presentar por parte de la Administración será parte del informe de Auditoría que efectuará el equipo Auditor designado para evaluar la presente vigencia.

A continuación se presenta el registro fotográfico de la visita técnica efectuada a las instalaciones de la Planta el día 18 de julio de 2006.

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

REGISTRO FOTOGRÁFICO PLANTA DEL ZUQUE:



DESCRIPCION: Cilindro del Secador de Pétreos, que reemplazará al existente

LOCALIZACION: PLANTA DE ASFALTO DEL ZUQUE

ENTIDAD RESPONSABLE

FECHA

Instituto de Desarrollo Urbano – IDU
Secretaría de Obras Públicas – SOP

Julio 18 de 2006

Fotografía No. 1

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



DESCRIPCION: Subestación eléctrica.

LOCALIZACION: PLANTA DE ASFALTO DEL ZUQUE

ENTIDAD RESPONSABLE	FECHA
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU Secretaría de Obras Públicas – SOP	Julio 18 de 2006

Fotografía No. 2

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



DESCRIPCION: Chimenea desmontada.	
LOCALIZACION: PLANTA DE ASFALTO DEL ZUQUE	
ENTIDAD RESPONSABLE	FECHA
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU Secretaría de Obras Públicas - SOP	Julio 18 de 2006
Fotografía No. 3	
DESCRIPCION: Cilindro Secador de Pétreos reemplazado. Vista exterior.	

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



DESCRIPCION: Mantenimiento de motores

LOCALIZACION: PLANTA DE ASFALTO DEL ZUQUE

ENTIDAD RESPONSABLE	FECHA
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU Secretaría de Obras Públicas - SOP	Julio 18 de 2006

Fotografía No. 4

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



DESCRIPCION: Construcción de la piscina de recuperación de finos.

LOCALIZACION: PLANTA DE ASFALTO DEL ZUQUE

ENTIDAD RESPONSABLE	FECHA
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU Secretaría de Obras Públicas - SOP	Julio 18 de 2006
Fotografía No. 5	

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



DESCRIPCION: Batería nueva de ocho (8) ciclones en proceso de instalación.

LOCALIZACION: PLANTA DE ASFALTO DEL ZUQUE

ENTIDAD RESPONSABLE	FECHA
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU Secretaría de Obras Públicas - SOP	Julio 18 de 2006

Fotografía No. 6

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



DESCRIPCION: Se observa que a la estructura se le realizó el procedimiento de limpieza y pintura.

LOCALIZACION: PLANTA DE ASFALTO DEL ZUQUE

ENTIDAD RESPONSABLE

FECHA

Instituto de Desarrollo Urbano – IDU Secretaría de Obras
Públicas - SOP

Julio 18 de 2006

Fotografía No. 7

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



DESCRIPCION: Caseta de operación donde se instalarán los comandos de operación de la planta.

LOCALIZACION: PLANTA DE ASFALTO DEL ZUQUE

ENTIDAD RESPONSABLE	FECHA
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU Secretaría de Obras Públicas - SOP	Julio 18 de 2006

Fotografía No. 8

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



DESCRIPCION: Tanques de asfalto con el dique de contención.

LOCALIZACION: PLANTA DE ASFALTO DEL ZUQUE

ENTIDAD RESPONSABLE	FECHA
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU Secretaría de Obras Públicas - SOP	Julio 18 de 2006

Fotografía No. 9

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



DESCRIPCION: Instalación Escalera y plataforma.

LOCALIZACION: PLANTA DE ASFALTO DEL ZUQUE

ENTIDAD RESPONSABLE	FECHA
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU Secretaría de Obras Públicas - SOP	Julio 18 de 2006

Fotografía No. 10

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

3.3.7. Plan de Seguimiento al cumplimiento de las acciones adoptadas frente a los Controles de advertencia

3.3.7.1. Seguimiento al Control Fiscal de Advertencia de Planta Mondoñedo

Mediante Oficio N° 31000-0390 del 9 de Febrero de 2006 referente al Control Fiscal de Advertencia, destino y disposición final de la Planta Asfáltica de Mondoñedo, el Contralor de Bogota el Señor Oscar González Arana, se dirige al Alcalde Mayor de Bogotá el Señor Luis Eduardo Garzón, alertando a la Administración de su cargo, sobre la grave situación de riesgo en que se encontraban importantes recursos que fueron invertidos en la adquisición de la “Planta Asfáltica de Mondoñedo” y los que se seguían causando en su vigencia y protección. Siendo una de las inversiones más improductivas que ha adquirido el Distrito Capital en los últimos veinte años, el cual, desde el año 1998 se convirtió en un “elefante blanco” para la ciudad, en la medida en que se seguían dilatando las decisiones que debía tomar la Administración sobre su destino y disposición final.

En su momento, como conclusiones del Control fiscal de advertencia se determinó, por parte de este Ente fiscalizador, lo siguiente:

Se evidenció desde 1998, una inadecuada planeación por parte de la SOP en proceso de adquisición y montaje de la Planta, aunque los estudios realizados justifican la conveniencia de construir la Planta de producción de Asfalto; no se tuvieron en cuenta las condiciones del mercado, ni se contemplaron los aspectos fundamentales para la valoración del riesgo, aunados a los altos costos de operación, localización, licencia ambiental y demás factores que incidieron en la puesta en marcha.

Los estudios realizados por la SOP en 1997, previeron que de ponerse en funcionamiento la Planta, se generarían pérdidas cercanas a los \$4.900 millones por año, derivados de los altos costos de operación y producción, razón por la cual era financieramente inconveniente su operación.

El terreno donde se encontraba instalada la Planta era de propiedad de la CAR y debía ser restituido al departamento de Cundinamarca para la ampliación y construcción del relleno sanitario, proceso del cual tienen conocimiento entidades del orden Distrital y Nacional.

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

La SOP siguió invirtiendo recursos en el mantenimiento preventivo de la Planta para evitar su deterioro, sin embargo, por estar expuesta a la intemperie, cada vez su estado era más lamentable.

El desmonte, traslado y posterior montaje de la Planta asciende a \$358.8 millones en el 2003, lo cual imposibilitaba su traslado a otro lugar.

Los gastos fijos de mantenimiento en los que incurrió la SOP entre 1997 a 2005 ascendían a \$468.4 millones.

La Planta de Mondoñedo perdió considerablemente su valor comercial al pasar de \$1.700 millones en el año 1996 a \$460 millones en el año 2003.

La Contraloría de Bogotá sugirió en su momento al Señor Alcalde emprender gestiones más efectivas que permitieran definir el destino de este equipo, ya que se venía incurriendo en gastos permanentes de mantenimiento preventivo, seguro y vigilancia cercanos a los \$80 millones por año, informando que de no definirse en el corto plazo el futuro de ese Activo, se conllevaría a un inevitable detrimento patrimonial y dio un término perentorio para informar sobre las acciones a tomar por la Administración.

Mediante oficio N° 115-01-00-688 de 27 de febrero de 2006 la Secretaría de Obras Públicas del Distrito dio respuesta a la Contraloría de Bogotá, indicando:

- Que las actividades de compra de la Planta, su pago, la instalación, pruebas de funcionamiento culminó antes del año 1998, por ello el Control de Advertencia estaba dirigido a las nuevas Administraciones ya que en el presente sólo se adelantaban los asuntos correspondientes a la búsqueda de posibles soluciones como son los de tratamiento contable y legal.
- A partir del año 1997 se agotaron múltiples instancias para el ofrecimiento de la Planta de Mondoñedo, sin embargo a febrero de 2006, no se concretó ninguna oferta debido a las reglas del mercado y al cumplimiento de requisitos de ley que dificultaban las decisiones de los posibles compradores.
- De acuerdo a la crisis presentada en la Secretaría de Obras Públicas a finales de la década del noventa, la obsolescencia de la Planta, su falta de funcionamiento después de ocho (8) años de montada y la reestructuración de la Entidad, hacían que financieramente fuera inconveniente realizar inversiones para la puesta en

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

funcionamiento de la Planta como se anotó en el fallo sobre la Acción Popular del Tribunal de Cundinamarca del año 2000, donde se manifestó la imposibilidad de poner en funcionamiento la Planta por generar un detrimento Patrimonial, el cual fue retomado por el Control de Advertencia especificado en la conclusión.

- Con respecto a solución sobre el destino y disposición final de la Planta Asfáltica de Mondoñedo, esta administración rediseñaría los modelos y estrategias que se habían venido desarrollando para hacerlas más efectivas, con el fin de lograr una disposición final de la Planta en términos de Economía y Transparencia.

A continuación se especifican las alternativas con sus respectivas acciones efectivas e inmediatas a que se comprometió la Administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón para decidir el destino y disposición final de la Planta de Mondoñedo:

- ALTERNATIVA N° 1. Continuar con el ofrecimiento del bien a través del martillo del Banco Popular, las ventajas de esta alternativa consistía en que la Secretaría de Obras Públicas contara con el control total sobre el proceso; vendida la Planta la Administración Distrital no tendría ningún costo adicional y se eliminarían los costos fijos como aseo, vigilancia, seguros y servicios, los cuales acumulaban \$468.4 millones desde su montaje. El cronograma de esta alternativa se realizaría durante la primera semana de cada mes entre febrero y noviembre del año 2006, esta alternativa estaba conformada por las siguientes acciones:

**CUADRO N° 30
ALTERNATIVA N°1**

ACCIONES	TIEMPO ESTIMADO	FECHA
Mantener el precio base en el martillo, hasta fin de ley de garantías.	Seis meses	Marzo – Agosto de 2006
Nuevo Avalúo	Dos meses	Julio – Agosto de 2006
Ofrecimiento en el martillo con el nuevo avalúo	Cuatro meses	Agosto – Noviembre de 2006

Fuente: SOP.

- ALTERNATIVA N° 2. Desmonte de partes de Mondoñedo y Adecuación de la Planta del Zuque, mediante el marco del Convenio IDU – SOP, se estudiaría la posibilidad de utilizar partes de la Planta de Mondoñedo tales como los Silos, los Tanques de Almacenamiento, los Tambores de Secado y las Correas Transportadoras, con el fin de complementar y mejorar la operación de la Planta

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

de Zuque, las ventajas de esta alternativa consistía en que se generaría valorización a la Planta del Zuque y al Patrimonio Distrital, permitiría optimizar la producción de asfalto, mejorando la cobertura de mantenimiento de la ciudad, técnicamente generaría a la planta del Zuque su repotenciación e incrementaría su capacidad productiva con el fin de satisfacer la demanda oficial existente por asfalto y le generaría al Distrito posibles ahorros por suministro a menores costos comparados con los de compra en el mercado. El cronograma de esta alternativa era tentativa ya que estaba ligada a las conversaciones que se adelantaran con el IDU.

**CUADRO N° 31
ALTERNATIVA N° 2**

ACCIONES	TIEMPO ESTIMADO	FECHA
Estudio de conveniencia y factibilidad técnica del uso de las partes de Mondoñedo en el zuque, costo de desmonte, transporte y montaje de las partes a cargo del IDU.	Dos meses realizados por contratistas del IDU	Marzo – Abril de 2006
Obtención del nuevo avalúo.	Dos meses (IDU)	Julio – Agosto de 2006
Proceso de Contratación y Ejecución del proyecto.	Tres meses (IDU)	Septiembre – Noviembre de 2006

Fuente: SOP.

- ALTERNATIVA N° 3. Desmonte realizado por la SOP, con base en el Estatuto contractual, establecido en la ley 80, que permite que en los contratos de permuta la Secretaría de Obras Públicas pudiera iniciar un proceso de licitación una vez se contara con el valor base de oferta actualizado, la ventaja de esta alternativa era que la SOP tendría control total sobre este procedimiento, la SOP contaría con nuevos activos de su propiedad, reflejados en maquinaria, herramientas o insumos necesarios para la ejecución de su misión. El cronograma de esta alternativa se iniciaría después del nuevo avalúo, es decir, después de los plazos de la Ley de garantías y estaba conformada por las siguientes acciones:

**CUADRO N° 32
ALTERNATIVA N° 3**

ACCIONES	TIEMPO ESTIMADO	FECHA
Nuevo avalúo.	Dos meses	Julio – Agosto de 2006
Diseño y Apertura de licitación de permuta en el IDU.	Dos meses	Septiembre y Octubre de 2006
Asignación y Ejecución de la permuta.	Un mes	Noviembre de 2006

Fuente: SOP

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

- ALTERNATIVA N° 4. Atar la venta de la Planta a un contrato de suministro de Asfalto del IDU, alternativa que consistía en la entrega de la Planta como parte de pago al contrato firmado con proveedores de Asfalto por valor plazo y condiciones debidamente establecidas. El contrato se haría dentro del convenio IDU-SOP y su beneficio económico llevaría a financiar el proyecto de recuperación de la malla vial, el cual sería firmado por el IDU y el valor de la Planta se establecería por avalúo comercial, la ventaja de esta alternativa consistía en que no se requería desembolso de recursos económicos que afectaran el presupuesto asignado a la SOP, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca recomendó propender por la venta de la Planta de Asfalto, señalando viable esta alternativa. El cronograma de esta alternativa era tentativo, ya que las actividades estaban ligadas a las conversaciones que se adelantaran con el IDU y estaba conformada por las siguientes acciones:

**CUADRO N° 33
ALTERNATIVA N° 4**

ACCIONES	TIEMPO ESTIMADO	FECHA
Diseño y Desarrollo de mecanismos de entrega de la Planta al IDU.	Dos meses	Marzo – Abril de 2006
Nuevo avalúo realizado por el IDU.	Un mes terminada la Ley de garantías.	Julio de 2006
Licitación y Suscripción del contrato de suministro.	Cinco meses	Agosto a Diciembre de 2006

Fuente: SOP.

Con base en los estudios y análisis de las anteriores alternativas la Administración estableció las siguientes acciones efectivas e inmediatas a adelantar:

- El proceso de enajenación por el mecanismo del martillo era la solución óptima desde el punto de vista legal, económico y contable.
- Se continuaría ofreciendo el bien en el Martillo del Banco Popular y a otras Entidades Gubernamentales, para lo cual se replantearían las estrategias de divulgación y promoción que se establecieron. Para el efecto se trabajaría coordinadamente con el Martillo del Banco Popular.
- Una vez terminada la vigencia de la Ley de Garantías Electorales, se procedería a contratar un nuevo avalúo y se actualizaría el precio base del lote, para continuar ofreciendo en el Martillo de Banco Popular durante las

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

vigencias 2006 y 2007. Avalúo que reflejaría las reales condiciones del mercado.

- Con respecto a la Alternativa N° 2, se señala que existe un Contrato para la adecuación de la Planta del Zuque.
- El Fallo de la Acción Popular interpuesta en el año 2000 ordenó que la disposición final de la Planta sea por medio de la venta, por lo tanto se debía revisar esta opción teniendo en cuenta el contexto actual de la Entidad.
- Las Alternativas N° 3 y 4 se ejecutarían de forma simultánea y concomitante con el ofrecimiento de la Planta en Pública subasta del Martillo.

Estudio técnico sobre el grado de deterioro o depreciación de la planta de asfalto de Mondoñedo realizado por Asalonjas el 9 de junio de 2003:

Valor en libro: El valor en libros de la Planta de Mondoñedo a 31 de Mayo de 2003 estaba compuesto de la siguiente forma:

**CUADRO N° 34
VALOR EN LIBROS PLANTA MONDOÑEDO**

DETALLE	VALOR	VALOR EN LIBRO
Costo de adquisición	1.182.808.672.83	
(-) Costo ajuste partes hurtadas	226.001.375.00	
Valor histórico registrado	956.807.297.83	
(+) Ajuste por inflación	2.378.380.563.0	
Costo histórico ajuste por inflación	3.335.187.860.83	
(-) Depreciación acumulada	0.00	
SUBTOTAL VALOR EN LIBRO	3.335.187.860.83	
(-) Avalúo comercial Junio de 2002	480.000.000.00	
Desvalorización	2.855.187.860.83	
VALOR EN LIBRO		480.000.000.00

Fuente: SOP.

Se destaca que la Planta no había sido puesta en marcha, excepto dos semanas para pruebas de producción, por lo cual no se aplicaba la depreciación.

Avalúos practicados:

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

**CUADRO N° 35
AVALUOS PRACTICADOS**

FECHA	PRACTICADO POR	TIPO DE ESTUDIO	VALOR
Diciembre de 1998	Asociación Colombiana de Ingenieros.	Avalúo	\$530.000.000.00
Junio de 2002	Asociación Nacional de Lonjas y Colegios Inmobiliarios	Avalúo	\$480.000.000.00
Mayo 31 de 2003	Asolonjas	Avalúo	\$460.000.000.00

Fuente: SOP

Para determinar el avalúo correspondiente al año 2003 se consideraron los siguientes factores; fecha de adquisición, costo de adquisición, comportamiento de precios de mercado, vida útil económica, estado de conservación.

La Planta tenía una capacidad de producción de 240 Toneladas/hora, que expresado en volumen equivale a 160 m³, se estimaba que por cada m³ se podía asfaltar 10m² con un espesor de 10 cm. El total posible de ser asfaltado con la producción horaria era de 1.600m², en un día era probable producir 1.280m³ para asfaltar 45 Km. mes.

Deterioro y obsolescencia: La dimensión y la obsolescencia tecnológica afectaban en alto grado a la Planta de Mondoñedo. La inoperancia de la Planta estaba marcada por las enormes erogaciones para su operación acompañada de una producción sobredimensionada para el mercado, de tal forma que la producción posible no contaba con iguales posibilidades de uso, lo cual no permitía su puesta en marcha.

Actualmente las Plantas de Asfalto móviles copan el mercado. La Planta de Mondoñedo no tenía la versatilidad por los enormes costos de montaje y desmontaje.

Las posibilidades de mercado para la producción, impidieron el funcionamiento de la Planta de Mondoñedo durante varios años, por lo tanto constituían la causa de las pérdidas generadas, especialmente las relacionadas al deterioro y la obsolescencia que ocasionaron una considerable disminución de valor.

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

Provisiones para Propiedad Planta y Equipo: A 31 de mayo de 2003, el valor calculado para provisiones para propiedad planta y equipo de la Planta de Mondoñedo se detalla así:

**CUADRO N° 36
PROVISIONES PARA PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO
PLANTA DE MONDOÑEDO**

DETALLE	VALOR
Provisión por exceso de costo reexpresado.	\$2.378.380.563.00
Provisión por demérito u obsolescencia y por las condiciones ambientales especiales para el funcionamiento.	\$496.807.297.83
TOTAL PROVISIONES	2.875.187.860.83

Fuente: SOP

El saldo contable en la cuenta desvalorizaciones por valor de \$2.855.187.860.83 Moneda Corriente, corresponde a la diferencia entre avalúo técnico practicado en el año 2002 y el saldo en libros a la misma fecha, lo cual es aceptado de conformidad con lo establecido en Plan General de Contabilidad Pública y la Circular Externa N° 011 de Noviembre de 1996 emanada de la Contaduría General de la Nación, se debe registrar provisiones para reconocer las contingencias de pérdida como resultado del exceso del costo reexpresado de los bienes sobre el valor de mercado o de realización, también se deben registrar provisiones para reconocer la contingencia de pérdida por demérito u obsolescencia y aquellas contingencias de pérdida por las condiciones ambientales especiales para el funcionamiento.

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las alternativas propuestas y una vez efectuado su seguimiento, se estableció que se llevó a cabo lo propuesto en la alternativa 1, manteniendo el precio base en el Martillo del Banco Popular, sin efectuar un nuevo avalúo, debido a la Venta de la Planta de Mondoñedo, realizada el 7 de Junio de 2006, a la firma DOBLE A INGENIERIA S.A., según consta en el Acta de Adjudicación 913-0662942, por un valor de \$460 millones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

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

4. ANEXOS

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

4.1. ANEXO N° 1
CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (en Pesos)	NUMERACIÓN DE HALLAZGOS
ADMINISTRATIVOS	9		3.3.1.2.1., 3.3.1.11.1, 3.3.2.1., 3.3.5.4.1., 3.3.5.4.2., 3.3.5.4.3., 3.3.5.4.4., 3.3.5.4.5., 3.3.5.4.6.
FISCALES	1	\$61.649.738	3.3.2.1.1.
DISCIPLINARIOS	1		3.3.2.1.1.
PENALES	0		
TOTAL	11	\$61.649.738	



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

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

4.2. ANEXO N° 2
SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

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

4.3. ANEXO N° 3
ESTADOS FINANCIEROS