



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

**INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU
PERIODO AUDITADO 2009**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2010
CICLO II**

SECTOR MOVILIDAD

DICIEMBRE 2010



AUDITORÍA INTEGRAL AL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

Contralor de Bogotá D.C.	Miguel Ángel Morales Russi Russi
Contralor Auxiliar	Víctor Manuel Armella
Director Sectorial	Alberto Martínez Morales
Subdirector de Fiscalización Infraestructura	Luís Carlos Guarín López
Subdirector de Fiscalización Movilidad	Jaime Noy Fonseca
Asesor Jurídico	Gustavo Londoño González

Equipo de Auditoría

EDUARDO TERREROS REY
Profesional Especializado 222-07. (Líder)
DELIA ROSA SILGADO BETANCOURT
Profesional Especializado 227-07
JORGE LAVERDE ENCISO
Profesional Universitario 219-02
OSCAR EDUARDO MELO RICO
Profesional Universitario 219-01
CLAUDIA MARGARITA PINZON ENCISO
Profesional Universitario 219-01
JORGE E. CAMELO CALDERON
Profesional Universitario 219-01
JOSÉ JAIME ÁVILA CASTRO
Profesional Especializado 222-01
XIMENA GAITÁN BETANCOURT
Profesional Universitario 219-01
BLANCA ALCIRA RUBIO DE AMARIS
Profesional Universitario 219-01.
OSCAR SÁNCHEZ GAITAN
Profesional Universitario 219-01
MARIO ENRIQUE SILVA VARGAS
Profesional Universitario 219-01
LUIS ERNESTO AMEZQUITA CELY
Profesional Universitario 219-01
ALEXANDER ENRIQUE MEDINA LOZADA
Profesional Universitario 219-01
OLGA LUCIA REYES HERNANDEZ
Profesional Universitario 219-01
ALEJANDRO DUARTE
Profesional Universitario 219-01
DANIELA GARCIA GOMEZ
Profesional Universitario 219-01
WILSON DAVID MALAGON
Profesional Universitario 219-01
CARMEN ALICIA PEÑA LEON
Técnico 314-01.



TABLA DE CONTENIDO

1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD ESPECIAL.....	18
2. ANÁLISIS SECTORIAL.....	23
2.1. ESTANDO PROXIMA LA PRORROGA POR OTROS 10 AÑOS DEL PAGO DE MINIMOS QUE POR NO ESTAR PACTADA LE REPRESENTARIA AL PATRIMONIO PUBLICO UN DAÑO FISCAL CERCANO A LOS \$80.000 MILLONES, Y ANTE LA FALTA GESTION DEL IDU QUE DESDE EL 2004 VIENE SIENDO ADVERTIDA POR LA CONTRALORIA DE BOGOTA “SOBRE EL HECHO DE QUE LOS CUATRO (4) CONTRATOS DE CONCESIÓN SUSCRITOS POR EL IDU EN EL AÑO DE 1999, PARA EL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS PARQUEADEROS DE LA CALLE 90, CALLE 70, CALLE 85 Y CALLE 97, CONSTRUIDOS EN EL SUBSUELO DE LA CARRERA 15, FUERON ADJUDICADOS A LOS CONCESIONARIOS EN CONDICIONES DESVENTAJOSAS PARA EL DISTRITO CAPITAL”, ESTE ENTE DE CONTROL PARA PROTEGER EL PATRIMONIO PUBLICO AMENAZADO, PRESENTO EL 10 DE NOVIEMBRE DE 2010 EN EL JUZGADO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, ACCION POPULAR CONTRA EL IDU Y LOS CUATRO CONCESIONARIOS, LA CUAL FUE ADMITIDA POR EL JUZGADO 38, ORDENANDO LA SUSPENSION PROVISIONAL DEL PAGO DE MINIMOS QUE DURANTE EL PERIODO 2001-2010 HA SIDO DE \$52.000 MILLONES... 	24
2.1.1. Publicación ordenada por el juzgado 38 Administrativo del Circuito de Bogota, el 3 de diciembre de 2010 en la página 21 de la separata “Asuntos Judiciales del Diario la republica”.....	25
2.1.2. Antecedentes de la demanda.....	27
2.1.3. Hallazgo administrativo al IDU, porque durante los 10 primeros años de operación de los parqueaderos subterráneos de la carrera 15, el IDU no ha realizado ninguna actividad importante para mejorar la demanda y disminuir la “Cobertura de Mínimos” que ha sido pagada a los cuatro concesionarios en la cuantía de \$51.927 millones.....	64
2.2. EN COADYUVANCIA PRESENTADA EL 28 DE OCTUBRE DE 2010 POR LA CONTRALORIA DE BOGOTA AL JUEZ 43 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTA, SE ADVIERTE SOBRE DAÑO FISCAL QUE SE OCASIONARIA AL PATRIMONIO PUBLICO SI SE PAGARAN INCENTIVO DE \$10.800.000: HABIENDOSE INTERPUESTO EN JULIO 26 DE 2010, POR LA SEÑORA MARIA DEL ROSARIO ESCOBAR, ACCION POPULAR RECLAMANDO \$10.800.000.000 COMO INCENTIVO DEL 15% DE LOS \$72.000 MILLONES DEL ANTICIPO NO LEGALIZADO POR LAS EMPRESAS DEL GRUPO NULE CONTRATADAS PARA LA CONSTRUCCION DEL GRUPO 4 DE LA FASE III DEL SISTEMA TRANSMILENIO, LA CONTRALORIA DE BOGOTA AL EXAMINAR LA PRECISION TECNICA, LEGAL Y FINANCIERA DEL TEXTO DE LA ACCION POPULAR, Y HABIENDO COMPROBADO QUE DESDE EL 2007, ES DECIR DESDE ANTES DE LA SUSCRIPCION DEL CONTRATO Y HASTA SEPTIEMBRE DE 2010, FECHA POSTERIOR A LA ACCION	

POPULAR, LA SEÑORA ESCOBAR NO HA SOLICITADO NINGUN TIPO DE INFORMACION AL IDU, PARA LA CONTRALORIA DE BOGOTA RESULTA EVIDENTE QUE LA ACCION POPULAR SOLO PUDO HABER SIDO ELABORADA AL INTERIOR DEL IDU O CON AYUDA DE PERSONAL DEL IDU, Y ASI SE LO HIZO SABER AL IDU EN COMUNICACIÓN DE HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA PENAL Y DISCIPLINARIA, E IGUALMENTE PRESENTO COADYUVANCIA DENTRO DEL PROCESO DE LA ACCION POPULAR ADVIRTIENDO SOBRE POSIBLE DAÑO FISCAL AL PATRIMONIO PUBLICO EN LA CUANTIA DE \$10.800.000.000 65

2.3 CORRESPONDE A LA AUDITORIA PRACTICADA A LA TERMINAL DE TRANSPORTES S.A.: 74

ANTE EL HECHO QUE LA GERENCIA DEL TERMINAL DE TRANSPORTE EN OCTUBRE DE 2010, HA SOLICITADO AL IDU LA COMPRA DE 48.861 M2 DEL PREDIO EL CANGREJAL ADICIONALES A LOS 40.000 M2 COMPRADOS EN MAYO DE 2009, LA CONTRALORIA DE BOGOTA ADVIERTE, SOBRE LA CONVENIENCIA DE QUE AL MARGEN DE LAS METAS DEL PLAN DE DESARROLLO, LA TERMINAL REVISE LA OPORTUNIDAD, PERTINENCIA Y CONVENIENCIA DE CONSTRUIR EL TERMINAL DEL NORTE, EN EL PREDIO DIAGONAL AL CENTRO COMERCIAL SANTA FE, PRECISAMENTE DONDE COMIENZA EL BORDE SUR DEL PLAN ZONAL DEL NORTE, PUES SU LOCALIZACION EN LA CALLE 193, CONTRAVIENE NORMAS URBANISTICAS Y DEL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD (PMM) QUE EL 15 DE AGOSTO DE 2006 ADOPTA LA “ESTRATEGIA DE INTERCAMBIO MODAL” (ART. 36) CON LA CUAL SE ORDENA LA CONSTRUCCION EN PROXIMIDADES DE LA CALLE 245 DEL “COMPLEJO DE INTEGRACION MODAL DEL NORTE” EN UN AREA DE 120.000 M2, DE LOS CUALES EN 44.000 M2 SE CONSTRUIRA EL TERMINAL DEL NORTE, EN 740000 M2 SE CONSTRUIRA EL PORTAL DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PUBLICO MASIVO, INCLUYENDO EL TERMINAL DEL TREN DE CERCANIAS..... 74

2.3.1. ESTA ES LA NORMATIVIDAD DE LA POLITICA PUBLICA, IINMERSA EN EL PLAN DE OPRDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) Y EN EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD (PMM), Y EN EL PLAN ZONAL DEL NORTE, QUE REGULA LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE TERMINALES SATELITES DE TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS DE BOGOTA D.C..... 80

2.3.2. CON LA EXPECTATIVA DEL CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PLAN DE DESARROLLO DEL ALCALDE GARZON, EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2004 EL CONSULTOR CONTRATADO POR PLANEACION DISTRITAL SELECCIONA PARA LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE TERMINALES DE TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS DE BOGOTÁ D.C., PREDIOS QUE EN EL CASO DE BOSA Y EL CANGREJAL, ADEMAS DE NO CUPLIR CON LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA DE MOVILIDAD (ART 163) NO CORRESPONDEN A LOS ESPACIOS DE MOVILIDAD INTELIGENTE (ART. 4) ORDENADOS POR EL POT..... 89

2.3.3. HABIENDO SIDO EQUIVOCADA LA SELECCIÓN DE LOS LOTES DE BOSA Y EL CANGREJAL, PARA LA CONTRUCCION DE LOS TERMINALES DEL SUR YA CONSTRUIDO Y EL DEL NORTE POR CONSTRUIR, NO SE

ENTIENDE COMO PLANEACION DISTRITAL AL FINALIZAR EL AÑO 2005, A SOLICITUD DEL TERMINAL DE TRANSPORTES S.A., DEFINE LAS ZONAS DE RESERVA DE LAS TERMINALES DE PASAJEROS DE TRANSPORTE INTERURBANO DEL NORTE Y SUR DE LA CIUDAD..... **96**

2.3.4. RESULTA LAMENTABLE EL HECHO DE QUE HABIENDOSE ADOPTADO EN AGOSTO 15 DE 2006, EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD QUE REGLAMENTA EN SU ARTICULO 36, EL OBJETIVO No. 3 DEL ARTICULO 164 DEL POT QUE SE REFIERE A “CONECTAR LAS TERMINALES DE TRANSPORTE Y DE CARGA INTERURBANO EN EMPLAZAMIENTOS QUE PERMITAN LA ARTICULACIÓN EFICIENTE DE LOS DIVERSOS MODOS DE TRANSPORTE”, LA “ESTRATEGIA DE INTERCAMBIO MODAL” (ART. 36) CON LA CUAL SE ORDENA LA CONSTRUCCION EN PROXIMIDADES DE LA CALLE 245 DEL “COMPLEJO DE INTEGRACION MODAL DEL NORTE” EN UN AREA DE 120.000 M2”, SE HAYA ADQUIRIDO POR EL IDU, CERCA DE TRES (3) AÑOS DESPUES (MAYO DE 2009) UN TERRENO EN LA CALLE 193 DE LA AUTOPISTA NORTE QUE SIENDO DIAGONAL AL CENTRO COMERCIAL SANTA FE, MARCA EL INCIO DEL BORDE SUR DEL PLAN ZONAL DEL NORTE APROBADO EL 29 DE ENERO DE 2010..... **97**

2.3.5. HABIENDOSE INFORMADO A LA TERMINAL DE TRANSPORTES S.A., A LA LUZ DE LA NORMATIVIDAD PREEXISTENTE, QUE CONSTRUIR EL TERMINAL DE TRANSPORTE EN EL PREDIO EL CANGREJAL CONTRAVINE LAS NORMAS URBANISTICAS; RESULTA INCOMPRESIMBLE EL HECHO DE QUE LA ADMINSTRACION DEL TERMINAL SIN HABERSE REVIZADO LA OPORTUNIDAD PERTINENCIA Y CONVENINECIA DE CONSTRUIR EL TERMINAL DEL NORTE EN EL PREDIO DE LA 193 DIAGONAL AL CENTRO COMERCIAL SANTA FE, PRETENDAN DE MANERA DESORDENADA y SIN EL AVAL DE LA SECRETARIA DE MOVILIDAD, MATERIALIZAR EL PROYECTO QUE AHORA RESULTA SER DIFERENTE AL QUE LA ADMINISTRACION ANTERIOR DEL TERMINAL DE TRANSPORTES S.A. HABIA RADICADO ANTE LAS AUTORIDADES DISTRITALES PARA LA OBTENCION DEL PLAN DE IMPLANTACION, Y PARA EL CUAL SE HA SOLICITADO AL IDU LA COMPRA ADICIONAL DE LOS 48.861 M2 QUE RESTAN DE LA RESERVA DEL COSTADO OCCIDENTAL..... **98**

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....105

3.1 Obras Transmilenio Fase III.....106

3.1.1. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria por la inexistencia de controles efectivos en el manejo de los anticipos entregados a los contratistas de las obras de la Fase III de Transmilenio.....106

3.1.2. Tres (3) Hallazgos Fiscales por valor de \$2.179'936.093, cuatro (4) hallazgos Administrativos, cuatro (4) hallazgos disciplinarios y un (1) hallazgo Penal por indebido manejo del anticipo del Contrato IDU-138-2007. 110

3.1.2.1 Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria por haber trasladado recursos del anticipo del Contrato IDU-138-2007 a una cuenta corriente de un subcontratista (CONALVIAS S.A), por valor de \$55.001.768.646.55, constituyendo una decisión administrativa deficiente y

antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio público en cuantía de **\$1.901'137.376.** derivado de los intereses dejados de percibir en la cuenta de ahorros.....**110.**

3.1.2.2. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria por haber inmovilizado recursos del anticipo del Contrato IDU-138-2007 por valor promedio de \$1.282'245.937.74 en la cuenta corriente No. 0084-14765 del Banco Bogotá, por un periodo de 14 meses contados a partir de abril de 2009 hasta julio de 2010, ocasionando un posible daño fiscal en el manejo del anticipo en cuantía de **\$58.791.642.****117**

3.1.2.3. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria por los gastos financieros cobrados por el Banco de Bogotá en la cuenta corriente No. 0084-14765, el 16 de abril de 2009 por un valor de \$220.007.075 derivados del impuesto a las operaciones financieras del 4X1000, ocasionados por el giro de \$55.001.768.646.55, a la cuenta corriente de un subcontratista (CONALVIAS S.A.) Contrato IDU-138-2007, transacción que ocasionó un posible daño fiscal en cuantía de **\$220.007.075.**.....**120**

3.1.2.4. Hallazgo Administrativo con incidencia penal y Disciplinaria, por lo que el IDU deberá explicar, sustentar e informar que tipo de motivaciones en derecho tuvo para modificar a través de memorandos de la Dirección General, las condiciones para el manejo del anticipo establecidas en la ley, que permitieron, facilitaron y estimularon actuaciones irregulares de funcionarios del IDU, interventores y contratistas.....**121**

3.1.3. CATORCE (14) HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS, DE LOS CUALES UNO (1) ES CON INCIDENCIA PENAL Y TRECE (13) CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, HALLAZGOS COMUNES EN LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 (GRUPO5).....128

3.1.3.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se acuerda entre el IDU y los Contratistas de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) dar inicio a la Etapa de Construcción sin estar cumplidos los requisitos para ello, ocasionando la flexibilización de las condiciones establecidas en los contratos.**130**

3.1.3.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque los contratistas de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) incumplieron lo dispuesto en los otrosí modificatorios respecto de entregar dentro de un plazo determinado el cronograma de obra de desvíos y la programación preliminar de las actividades de ajuste, adecuación, adaptación, complementación y actualización de los Estudios y Diseños entregados por el IDU, sin que la entidad haya iniciado proceso de multa por incumplimiento.....**137**

3.1.3.3. Hallazgo Administrativo con incidencia penal y Disciplinaria, por lo que el IDU deberá explicar, sustentar e informar que tipo de motivaciones en derecho tuvo para modificar a través de memorandos de la Dirección General, las

condiciones para el manejo del anticipo establecidas en el Manual de Interventoría y la ley, que permitieron, facilitaron y estimularon actuaciones irregulares de funcionarios del IDU, interventores y contratistas de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 RUPO5).....**137**

3.1.3.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no dispone de un procedimiento para determinar en el desarrollo de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) un balance del anticipo a partir del cual se defina cuánto corresponde a lo aplicado en obra.....**142**

3.1.3.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad equivocadamente excluye a los interventores del proceso de aprobación de los estudios y diseños actualizados por los contratistas de las obras de la Fase III de Transmilenio en LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5), en contravía de lo dispuesto en la normatividad vigente.....**143**

3.1.3.6. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque a pesar que se modificó la Cláusula 4, numeral 4.1.6 de los contratos de obra de la Fase III de Transmilenio mediante otrosís, se incumplió el plazo para entregar la programación de obra detallada estipulado en LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5), sin que la interventoría y la entidad hubieran efectuado solicitud alguna de cumplimiento a los diferentes contratistas.....**144**

3.1.3.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU no justifica técnica ni legalmente en los diferentes otrosís donde se incluye el concepto de Actualización a los Estudios y Diseños de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) el Considerando donde se presenta: “Que el IDU no entregará más diseños al Contratista.”.....**145**

3.1.3.8. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se ejecutaron LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) sin haber homogenizado los apéndices, lo cual implicó que se estuvieran realizando las obras con definiciones conceptuales diferentes.....**146**

3.1.3.9. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque de manera inexplicable LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) no incluyen una garantía que ampare las Labores de Mantenimiento.....**146**

- 3.1.3.10. Hallazgo administrativo** porque la homogenización y su aprobación de los Apéndices de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) ocurren inoportunamente cuando ha concluido la etapa de preconstrucción y a poco tiempo de terminar la etapa de construcción.....**148**
- 3.1.3.11. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria**, porque sin la totalidad de los estudios y diseños, sin haberse aprobado por Planeación Distrital las reservas viales, y sin haberse iniciado la adquisición de predios, comienza el proceso de selección de los contratistas de la fase III de Transmilenio. y porque después de suscrito los contratos de obra se introducen sin justificación cambios en la compra de predios como sucedió con los del Patio Garaje calle 26 con afectación grave al patrimonio y operación del Sistema Transmilenio.....**148**
- 3.1.3.12 Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria**, porque en desarrollo del proceso auditor del primer semestre del 2009, la Contraloría de Bogotá, determino que en desarrollo del proceso licitatorio previo a la selección de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5), el IDU modificó en dos ocasiones el presupuesto oficial y los porcentajes del A.I.U...**151**
- 3.1.3.13. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria**, porque debido a las modificaciones, correcciones, actualizaciones y la entrega tardía de los estudios y diseños, se amplía para LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) , la fase de preconstrucción y construcción, y se desembolsa el anticipo sin haberse cumplido todos los requisitos en su momento establecidos en el numeral 10.1 de los contratos de obra, con efectos deficientes graves para un proceso constructivo de apenas 20 meses.....**154**
- 3.1.3.14. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria**, porque la entidad sigue obstruyendo el proceso auditor al no entregar a este ente de control información soporte sobre los valores adicionales y las prorrogas en plazo de cada uno de los cinco contratos de obra de la Fase III de Transmilenio.....**162**
- 3.1.4. SIETE (07) HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS, DOS (2) HALLAZGOS CON INCIDENCIA PENAL Y SEIS (06) CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, CONTRATO 136 DE 2007, GRUPO 3 FASE III SISTEMA TRANSMILENIO:...****168**
- 3.1.4.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria**, porque se aprueba el Acta de Recibo Parcial No.18 al periodo 17 de mayo al 16 de junio de 2010, sin que el Contratista haya radicado en las oficinas de la Interventoría el informe de Inversión y Buen Manejo de Anticipo y sus correspondientes soportes del periodo correspondiente.....**169**
- 3.1.4.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria**, porque en desarrollo del Contrato 136 de 2007, la entidad no solicita por escrito el reembolso del anticipo que estaba con destino a la oferta mercantil suscrita entre CONFASE y el Consorcio CONSTRUCTOR.....**170**

3.1.4.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no dejó registrar escrito de peticiones y justificaciones fundamentales y relevantes a la Interventoría durante la ejecución del contrato 136 de 2007 respecto del reembolso de los recursos del anticipo.....	171
3.1.4.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU inicialmente aprueba la subcontratación parcial de las obras de construcción y de redes lo que origina erróneamente el giro de los recursos del anticipo a éste subcontratista; sin embargo, posteriormente, se retracta solicitando el reembolso de los recursos del anticipo.....	172
3.1.4.5. Hallazgo administrativo porque en los informes de interventoría no se informa, anuncia, advierte sobre el estado de la ejecución de los contratos adicionales. Es el caso de la Vía Mariscal Sucre perteneciente al Contrato 136 de 2007.....	174
3.1.4.6. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y penal, por girar la suma de \$39.973'195.144 de los recursos del anticipo a la misma empresa contratista, utilizando de manera ilegal la figura de la oferta mercantil y desconociendo el Manual de Interventoría y las normas vigentes sobre el manejo del anticipo.....	175
3.1.4.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y penal, porque sin cumplir la normatividad vigente se realiza el giro del anticipo a subcontratistas, al autorizar la entidad la subcontratación en dos (2) contratos de Fase III de Transmilenio.....	178
3.1.5 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, fiscal y penal, por adquisición de un área menor a la inicialmente programada, que generó cambio de diseños y adición al Contrato de Obra constituyendo un presunto detrimento al patrimonio público distrital en cuantía de \$3.651.496.922 M/Cte, derivado del mayor valor pagado por ajuste de diseños en la suma de \$1.999.306.516, la prórroga No. 1 y la Adición No. 2 por valor de \$1.652.190.406 al Contrato de obra No. 138 de 2007.....	181
3.1.6. cuatro (4) Hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria: PROCESO LICITATORIO IDU-LP-DG-022-2007 PREVIO A LA ADJUDICACION DE LOS CINCO CONTRATOS: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-2007 (GRUPO2), IDU136-2007 (GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 (GRUPO5) PARA LA CONSTRUCCION Y ADECUACION DEL SISTEMA TRANSMILENIO POR LAS CALLES 26, CARRERA 10ª.....	239
3.1.6.1. hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no entregó toda la información requerida en medio magnético de los estudios y diseños del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 aludido, lo cual dificultó el acceso, consulta y evaluación de dicha información, a los interesados y/o proponentes de esta licitación.....	240
3.1.6.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque en desarrollo del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 se presentaron inconsistencias y falta de precisión en la información, observada por interesados en este proceso respecto de los ítems relacionados en el Anexo No 2A Precios Unitarios, dificultando la presentación idónea de las propuestas.	242

3.1.6.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad en desarrollo del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 equivocadamente informó a los interesados que los diseños de redes estaban aprobados por las empresas de Servicios Públicos y que para el inicio de las obras se contaría con las aprobaciones de todas las empresas de servicios públicos.....	248
3.1.6.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no actuó con transparencia en desarrollo del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 al no incluir mediante adenda el concepto de actualización de los estudios y diseños a pesar que tenía la información para ello.....	248
3.1.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no ha efectuado la liquidación de los contratos 133 de 2005 y 139 de 2005 DE LA FASE III DEL SISTEMA TRANSMILENIO, incumpliendo los plazos establecidos para ello.	249
3.1.8. Cinco (05) Hallazgos administrativos y cinco (5) con incidencia disciplinaria, DE LOS CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007 (GRUPO 1), IDU-135-2007 (GRUPO 2), IDU-137-2007(GRUPO 4), IDU-138-2007 (GRUPO 5).....	250
3.1.8.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque en el Contrato 137 de 2007 se modificaron los estudios y diseños del puente sobre la Avenida Boyacá sin que se presente evidencia de que exista una justificación técnica que demuestre la necesidad de modificar los estudios y diseños iniciales.....	251
3.1.8.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque no se tiene un balance a la fecha de las obras que se han excluido de los contratos 137 y 138 de 2007 de obra de la Fase III de Transmilenio.....	252
3.1.8.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria porque El IDU y la EAAB se demoraron cerca de 26 meses para definir el trazado definitivo de la red matriz de acueducto “El silencio Casa Blanca” que atraviesa la troncal calle 26 a la altura del deprimido del consejo (contrato 137 de 2007).....	253
3.1.8.4. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria porque la Contraloría ha detectado retiro del 38% del total del anticipo a terceros, por medio de ofertas mercantiles (Contrato N° IDU-134).....	254
3.1.8.5. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria porque la Contraloría ha detectado el giro de \$32.655.137.819 del anticipo a terceros, por medio de ofertas mercantiles(Contrato N° IDU-135.....	259
3.1.9. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad aprueba el pago al Contratista de productos de Estudios y Diseños clasificados como de actualización, a pesar que éste concepto estaba previsto en los contratos de obra de la Fase III Transmilenio: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007 (GRUPO 4), IDU-138-2007 (GRUPO 5).....	261
3.1.10. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y potencial hallazgo fiscal por la suma de \$ 637.902.100, porque al margen de la afectación a la movilidad peatonal ocasionada por el incumplimiento en el plan de tránsito señalización y desvíos y la proliferación de vendedores	

ambulantes, en el proceso constructivo de cerca de 5.900 m2 de la plaza ubicada frente a la entrada a la Universidad Nacional, se vienen instalando adoquines que pueden ser desprendidos por los estudiantes convirtiéndose en un elemento de ataque en situaciones de protesta, tal como ha sucedido en el pasado, constituyéndose su reposición en un daño al patrimonio público.....	263
3.2 Obras de Valorización Acuerdo 180 de 2.005	272
3.2.1. Hallazgo Fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria por valor de \$3.389.742.222, por cambio de especificaciones en la estructura metálica, mayores costos de interventoría y anticipo no amortizado faltando 13 días para la finalización del contrato, en tres (3) puentes peatonales ubicados en la localidad de Usaquén, contratados con el Consorcio Peventonales con recursos provenientes del Acuerdo de Valorización 180 de 2005. Con el contrato de obra IDU No. 079 de 2009. Hallazgo comunicado al IDU con Radicado IDU N°2010 526 020975 2 del 13/08/2010.	272
3.2.2. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria por haber realizado al contrato 068 de 2009, el giro del anticipo por valor de \$13.030.715.994, cuando se estaba realizando la etapa de estudios y diseños y no la de construcción de obra, ocasionado durante cerca de 8 meses la inmovilización de recursos públicos provenientes del recaudo por valorización que se encontraban generando renta en portafolio, y que por decisión administrativa deficiente, han ocasionado un posible daño fiscal en cuantía de \$498.369.298 Comunicado al IDU con oficio radicado IDU N°2010 526 025173 2 del 30/08/2010.....	301
3.2.3. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria por la inexistencia de controles efectivos en el manejo de los anticipos entregados a los contratistas de las obras de la Fase I de Valorización. Hallazgo comunicado al IDU mediante oficio radicado IDU N°2010 526 025 1682 de 30/10/2010 ...	309
3.2.4. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria por la inexistencia de controles efectivos en el manejo del anticipo entregado al Contratista Consorcio Calle 134. Comunicado al IDU con oficio radicado IDU N°2010 526 0264822 del 03/09/2010.....	312
3.2.4.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio cuarenta y cuatro (44) días después de haberse legalizado el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que “No podrán transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la firma del acta de iniciación..” Comunicado al IDU con oficio de radicado de la contraloría N°201083960 de 15/10/2010.....	318
3.2.4.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por iniciar la ejecución del contrato sin contar con todas las autorizaciones y aprobaciones exigidas, como son el Plan de Manejo de Tráfico-PMT y la Resolución Ambiental.....	318
3.2.4.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque no se realizó una gestión eficiente, diligente y eficaz, toda vez que después de once (11) meses de haberse iniciado el Contrato, la entidad no ha precisado la fecha para ajustar el precio del asfalto.....	319.

- 3.2.4.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU actúa con negligencia, ineficiencia e ineficacia al no atender de manera oportuna, la solicitud de caducidad hecha por el interventor CONSORCIO CPT-PROJEKTA, por los reiterados incumplimientos del Contratista, que a 33 días de finalizar el contrato solo se ha ejecutado el 23%.....320.**
- 3.2.4.5. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU sería responsable por el riesgo de \$3.081.3 millones del anticipo que no ha amortizado el Contratista a Octubre 4 de 2010, teniendo en cuenta que los controles implementados actualmente no garantiza el adecuado seguimiento al manejo, debida y oportuna inversión del anticipo, toda vez que habiendo transcurrido 11 de los 12 meses del plazo del Contrato, el Contratista sólo ha amortizado \$978.2 millones de los recursos del anticipo..... 322.**
- 3.2.4.6. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los recursos del anticipo por valor de \$ 3.775.3 millones girados al Contratista CONSORCIO CALLE 134 desde el 26 de Noviembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio publico en cuantía de \$35.473.113.....326**
- 3.2.4.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por construirse los andenes, excluyendo de los contratos la renovación, rehabilitación, ampliación y en algunos casos la subterranización de la infraestructura de las redes de servicios públicos, la ciudad además de la afectación a los peatones y al comercio, tendrá que asumir los costos que significaran intervenir nuevamente los andenes recién construidos.....330**
- 3.2.4.8. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria por valor de \$1.101.2 millones, por construir obras de tipo provisional, como consecuencia de la exclusión de la ampliación y renovación de las redes de las Empresas de servicios públicos desconociendo los Estudios y Diseños elaborados por el Consultor y aprobados por las ESP's.....339**
- 3.2.4.9.. Hallazgo potencial penal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque el IDU va a invertir \$2.569.5 millones que estaban contratados para la ampliación y renovación de redes de los andenes de la Av. 19 entre calle 134 y 161, en la construcción de un sendero peatonal paralelo a la ciclo ruta en el separador central y/o construcción de senderos peatonales en los parques que se encuentran a lo largo de la Av. 19 entre Calle 134 y 161, desconociendo que los recursos del Acuerdo 180 del 2005 tiene una destinación específica para la construcción de andenes.....341**
- 3.2.5. Dos (2) Hallazgos Fiscales por valor de \$1.983'132.623, ocho (8) hallazgos Administrativos, ocho (8) hallazgos disciplinarios, un (1) hallazgo penal y un (1) hallazgos potencial penal por indebido manejo del anticipo del Contrato de Obra IDU-029-2009. Comunicado al IDU mediante Oficio Radicado IDU N° 2010 526 0404972 del 26/10/2010.....347**
- 3.2.5.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio veintinueve (29) días después de haberse legalizado el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que "No podrán**



transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la firma del acta de iniciación.."	349
3.2.5.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , porque el IDU actúa con negligencia, ineficiencia e ineficacia al no atender de manera oportuna, la solicitud de caducidad hecha por el interventor CONSORCIO INTERVIAL 09, por los reiterados incumplimientos del Contratista, que a julio de 2010 presentaba un atraso de obra del 67,32%.....	350
3.2.5.3. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria , porque el IDU sería responsable por el riesgo de \$4.236.57 millones del anticipo que no ha amortizado el Contratista a Septiembre 13 de 2010, teniendo en cuenta que los controles implementados actualmente no garantiza el adecuado seguimiento al manejo, debida y oportuna inversión del anticipo, toda vez que habiendo transcurrido 9 de los 12 meses del plazo del Contrato, el Contratista sólo ha amortizado \$988.2 millones de los recursos del anticipo	353
3.2.5.4. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria , porque los recursos del anticipo por valor de \$4.859.04 millones girados al Contratista CONSORCIO OCCIDENTAL desde el 27 de Noviembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio publico en cuantía de \$53.044.623.....	357
3.2.5.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , por construirse los andenes, excluyendo de los contratos la renovación, rehabilitación, ampliación y en algunos casos la subterranización de la infraestructura de las redes de servicios públicos, la ciudad además de la afectación a los peatones y al comercio, tendrá que asumir los costos que significaran intervenir nuevamente los andenes recién construidos.....	361
3.2.5.6. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria por valor de \$1.930.88 millones, por construir obras de tipo provisional, como consecuencia de la exclusión de la ampliación y renovación de las redes de las Empresas de servicios públicos desconociendo los Estudios y Diseños elaborados por el Consultor y aprobados por las ESP's.....	369.
3.2.5.7. Hallazgo potencial penal con incidencia administrativa y disciplinaria , porque el IDU va a invertir \$3.370.5 millones que estaban contratados para la ampliación y renovación de redes de los andenes de la Carrera 15 entre calles 100 a 127, en el diseño y construcción de una ciclo ruta, desconociendo que los recursos del Acuerdo 180 del 2005 tiene una destinación específica para la construcción de andenes.....	371.
3.2.5.8. Hallazgo Administrativo con incidencia penal y Disciplinaria , por lo que el IDU deberá explicar, sustentar e informar que tipo de motivaciones en derecho tuvo para modificar a través de memorandos de la Dirección General, las condiciones para el manejo del anticipo establecidas en la ley, que permitieron, facilitaron y estimularon actuaciones irregulares de funcionarios del IDU, interventores y contratistas.....	372
3.2.6. Un (1) Hallazgo Fiscal, Cuatro (4) Administrativos y tres (3) disciplinarios , por indebido manejo de los recursos del anticipo y errores en la ejecución del Contrato de Obra IDU N° 043 de 2009. Comunicado al IDU	



mediante oficio con radicado IDU N° 2010526 0499762 del 26/11/2010.....	383
3.2.6.1. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria , porque los recursos del anticipo por valor de \$2.938.18 millones girados al Contratista CONINSA RAMÓN H. S.A. desde el 24 de diciembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$25.401.571.....	384
3.2.6.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , porque el Contratista CONINSA RAMON H S.A. entregó el Plan de Inversión del Anticipo el 19 de noviembre de 2009, dos (2) días después de haberse firmado el Acta de Inicio la cual se firmó el 19 de noviembre de 2009, contraviniendo lo estipulado en el numeral 1) del literal F de la cláusula 12 del Contrato No. 043.....	389
3.2.6.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , porque el IDU dio apertura a la Licitación Pública No. IDU-LP-DTE-012-2009 y suscribió el Contrato 043 de 2009, sin tener la Resolución Ambiental vigente, ya que la Resolución No. 3335 del 1 de noviembre de 2007 se encontraba vencida, ocasionando retrasos en el Cronograma General de la Obra.....	390
3.6.2.4. Hallazgo administrativo por falta de control y revisión de los documentos, porque en la cláusula 3 del Contrato se estableció que el anticipo sería del 40% del valor de la construcción de las obras incluido redes, lo cual contradice lo estipulado en la cláusula 8 del mismo Contrato donde se estableció que el anticipo es el 40% del valor del contrato, error que debió corregirse mediante Otrosí Número 1.....	391
3.2.7. Dos (2) Hallazgos fiscales por valor de \$112'472.648, cinco (5) administrativos y cinco (5) disciplinarios , por errores e inconsistencias en la ejecución del Contrato de Obra N° 037 de 2009 suscrito entre el IDU y el contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO. Comunicado mediante oficio 2010 528 049976 2 del 26/11/2010.....	392
3.2.7.1. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria , porque los diseños de los Ciclopuentes y de las rampas de las ciclorutas de Bogotá efectuados bajo el Contrato 272 de 2003, no fueron utilizados en la ejecución del Contrato 037 de 2009 y el contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO debió elaborar el rediseño del proyecto, lo que ha ocasionado un posible detrimento por valor de \$89'146.360.....	393
3.2.7.2. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria , porque los recursos del anticipo por valor de \$1.770.811.108 millones girados al Contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO desde el 30 de diciembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio público en cuantía de <u>\$23.326.288</u>	396
3.2.7.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , porque se dio apertura a la Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-013-2009 sin tener las zonas de reserva vial necesarias para la implantación de los Ciclopuentes, objeto del Contrato 037 de 2009, Resolución que fue expedida el 7 de septiembre de 2009, es	



decir, cuarenta y ocho (48) días después de abierta la Licitación Pública y siete (7) días antes de ser adjudicada.....	401
3.2.7.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , por haberse firmado el Acta de Inicio veinte (20) días hábiles después de haberse suscrito el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que “No podrán transcurrir más de cinco (5) días hábiles entre la suscripción del contrato y la suscripción del acta de iniciación”.....	404
3.2.7.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , porque el Contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO entregó los documentos necesarios para la suscripción del Acta de Inicio después de haberse firmado, contraviniendo lo estipulado en el parágrafo segundo de la cláusula 9 y en el numeral 1 del literal F de la cláusula 12 del Contrato 037 de 2009.....	403
3.2.8. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , por que el IDU le informó al concejo de Bogotá en septiembre de 2005, que el proyecto de valorización Código de Obra 104 que corresponde al deprimido de la Calle 94, costaría junto con los siete (7) predios \$50.000 millones, sin embargo una vez terminados los estudios y diseños realmente le costara a la ciudad tres veces mas, es decir la suma de \$150.000 millones, deberá el IDU explicar de que forma se corregirá el error de haberse dejado de recaudar por concepto de valorización para esta obra la suma de \$100.000 millones. Comunicado al IDU mediante oficio con radicado IDU N° 2010 526 052654 2 del 03/12/2010.	406
3.2.9. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria , por \$128.585.608 al adicionar el contrato de interventoría, por incumplimiento de los plazos establecidos en el contrato de obra No. 27 de 2009. Comunicado al IDU mediante oficio con radicado IDU N° 2010 526 052655 2 del 03/12/2010	419
3.2.10. Dos (2) Hallazgos fiscales por valor de \$163'609.500, ocho (8) administrativos y ocho (8) Disciplinarios , por errores e inconsistencias en la ejecución del Contrato de Obra IDU N° 030 de 2009. comunicado al IDU con oficio de radicado IDU N° 2010 526 053891 2 del 07/12/2010.....	423
3.2.10.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , por haberse firmado el Acta de Inicio cincuenta y siete (57) días después de haberse legalizado el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que “No podrán transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la firma del acta de iniciación..”.....	425
3.2.10.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , por iniciar la ejecución del contrato sin contar con todas las autorizaciones y aprobaciones exigidas, como son el Plan de Manejo de Trafico-PMT y la Resolución Ambiental.....	426
3.2.10.3. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria , porque los recursos del anticipo por valor de \$ 613'315.353 millones girados al Contratista UNIVERSAL DE CONSTRUCCIONES desde el 17 de diciembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros,	



constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio publico en cuantía de \$4.552.608.....	427
3.2.10.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , por construirse los andenes, excluyendo de los contratos la renovación, rehabilitación, ampliación y en algunos casos la subterranización de la infraestructura de las redes de servicios públicos, la ciudad además de la afectación a los peatones y al comercio, tendrá que asumir los costos que significaran intervenir nuevamente los andenes recién construidos.....	432
3.2.10.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por que el IDU suscribe el contrato de valorización 030 de 2009 con un objeto que presenta un alcance diferente al evidenciado en obra, teniendo en cuenta que parte del mismo ya había sido ejecutado por otros contratos IDU, sin que se realice modificación alguna al contrato.....	440
3.2.10.6. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , por realizar obras no previstas, sin tener aprobados los APU's respectivos por parte del IDU.....	441
3.2.10.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , por negligencia y ineficiencia por parte de la interventoría CONSORCIO CRA – DIEGO FONSECA, al no presentar solicitud de multas y/o caducidad teniendo en cuenta los reiterados atrasos en el desarrollo del contrato.....	443
3.2.10.8. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria , por la adición realizada al contrato de interventoría IDU-024-09 por valor de \$159.156.892, debido a las prorrogas otorgadas al contrato de obra IDU-030 de 2009, debido a una deficiencia en la etapa de planeación, inconsistencias en los estudios y diseños entregados por el IDU y falta de coordinación institucional (ESP's) que afectó el normal desarrollo de las obras.....	449
3.3. Manejo de los Anticipos	458
3.3.1. Hallazgo Administrativo con incidencia penal y Disciplinaria , por lo que el IDU deberá explicar, sustentar e informar que tipo de motivaciones en derecho tuvo para modificar a través de memorandos de la Dirección General, las condiciones para el manejo del anticipo establecidas en el Manual de Interventoría y la ley, que permitieron, facilitaron y estimularon actuaciones irregulares de funcionarios del IDU, interventores y contratistas. Comunicado al IDU mediante oficio con radicado IDU N° 2010 526 044046 2 del 08/11/2010	458
3.4. Obras de Distritos de conservación	489
3.4.1. Seis (6) Hallazgos Administrativos de los cuales hay cinco (5) con incidencia disciplinaria, uno (1) fiscal por valor de \$1.340.297.383 y un potencial hallazgo fiscal por valor \$2.987.478.203	489
3.4.1.1. Contrato 069 de 2008. Hallazgo administrativo , por cuanto aún persisten observaciones que ameritan la búsqueda de mecanismos por parte de la entidad y la firma de interventoría para el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales que permitan el normal desarrollo y ejecución del contrato dentro de los tiempos programados y el cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en los pliegos de condiciones y del contrato.....	490

3.4.1.2. Contrato 070 de 2008. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, por la falta de control y seguimiento en la supervisión del contrato por parte de la entidad y la interventoría al no usar de manera oportuna los mecanismos de apremio con que cuenta la entidad para la gestión eficiente de los recursos y por la deficiente calidad en los trabajos ejecutados por parte del contratista que ponen en riesgo la inversión de los recursos del estado configurándose con ello un posible daño fiscal en la cuantía de \$1.340.297.383,82 por mala calidad de la obra ejecutada, así como por los dineros entregados por anticipo y no legalizados con corte a agosto de 2010 por la suma de \$413.133.608.21.....	505
3.4.1.3. Contrato 071 de 2008. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por la falta de control y seguimiento por parte de la administración frente a los reportes suministrados por la interventoría que no permiten hacer seguimiento real y oportuno en la ejecución del contrato.....	528
3.4.1.4. Contrato 072 de 2008. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por la falta de gestión de la entidad que permita conminar al contratista en el cumplimiento de sus compromisos contractuales y evitar que el contrato día a día acumule mayores atrasos poniendo en riesgo las metas fijadas por la administración lesionando los intereses de la comunidad.....	544
3.4.1.5. Contrato 073 de 2008. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por la falta de control y supervisión en la ejecución del contrato y la existencia de un potencial hallazgo fiscal por la no legalización a la fecha del anticipo otorgado al contratista en cuantía de \$2.987.478.203.....	561
3.4.1.6. Contrato 074 de 2008. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por el no cumplimiento estricto a lo contemplado en el contrato, pliego, apéndice y la guía de manejo ambiental para el buen manejo y disposición de escombros.....	578
3.5. Carrera 7ª	595
3.5.1. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria, porque los Estudios y Diseños de la troncal de la Carrera 7ª por valor de \$9.117 millones, no se van a utilizar en su totalidad por la nueva adecuación de la Carrera 7ª al Sistema TransMilenio, lo que ha ocasionado un posible daño fiscal en la cuantía de \$7.765.771.467,39.	595
3.6. Puente Peatonal Terminal Satelital del Sur.....	610
3.6.1. Un (1) Hallazgo Fiscal por valor de \$184'442.346, seis (6) administrativos y seis (6) disciplinarios, por errores e inconsistencias en la ejecución del Contrato N° 019 de 2009, suscrito con el Consorcio Peatonal Autopista Sur para la construcción del puente peatonal del terminal de pasajeros satélite del sur. Comunicado al IDU con oficio radicado IDU N°2010 526 053939 2 del 09/12/2010.....	610
3.6.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio treinta y cinco (35) días después de haberse legalizado el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice “No podrán	



transcurrir más de cinco (5) días hábiles entre la suscripción del contrato y la firma del acta de iniciación.....	612
3.6.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , porque el cronograma y el plan de inversión, solo pudieron ser aprobados el 19 de marzo 2010, es decir 79 días después de finalizada la etapa de actividades preliminares, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9.....	613
3.6.1.3. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria , por los atrasos reiterados en la ejecución del proyecto, lo que ha originado cuatro (4) prórrogas al contrato en ciento cincuenta y dos (152) días adicionales.....	614
3.6.1.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , por que la entidad no gestionó la aplicación de multa, que en su momento la interventoría solicitaba por el incumplimiento del contratista sobre el cronograma de obra aprobado en desarrollo del contrato IDU 019 de 2009.....	618
3.6.1.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria , debido a que han transcurrido ciento cincuenta y dos (152) días después de la etapa contractual y no se amortizado la totalidad del anticipo, es decir hace falta amortizar doscientos setenta y dos millones cuatrocientos setenta y cuatro mil doscientos setenta y dos (\$272.474.272.00) pesos m/cte.....	621
3.6.1.6. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria , por \$184.442.346 al adicionar el contrato de Interventoría por los atrasos y demoras en la construcción de las obras del puente peatonal de la Terminal de Transporte del Sur, atribuidos al Contratista, sin que a la fecha la entidad haya aplicado las multas respectivas.....	623
4. ACCIONES CIUDADANAS	629
4.1. DISTRITO DE CONSERVACIÓN CONTRATO No. 074 de 2008 – QUEJA CIUDADANA.....	629
4.2. DISTRITO DE CONSERVACIÓN CONTRATO No.072 de 2008 – QUEJA CIUDADANA.....	635
4.3. FORMULA DE AJUSTES DISTRITOS DE CONSERVACIÓN – QUEJA CIUDADANA.....	637
5 ANEXO 1: CUADRO HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS..	642
ANEXO.....	643



**1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE
INTEGRAL - MODALIDAD ESPECIAL**



DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD ESPECIAL-

Doctor
NESTOR EUGENIO CARDONA RAMIREZ
Director General
Instituto de Desarrollo Urbano - IDU
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto Distrital 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Especial, al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad en el resultado de su gestión en la evaluación al tema de contratos relacionados con compra de predios, necesarios para el desarrollo de Infraestructura vial y espacio publico, la gestión operativa financiera y administrativa de la entidad de la contribución por valorización de que trata el Acuerdo 180 de 2005; seguimiento a contratos de los distritos de mantenimiento vial; auditoria a contratos de la fase III del Sistema Transmilenio.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por el IDU, e incluir pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno del área evaluada.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoria, 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 y fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; 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.

Concepto sobre la Gestión y Resultados

En lo referente a evaluación la malla vial de la ciudad, la Contraloría realizó los controles sobre el cumplimiento de los cronogramas de obra de las troncales de la Fase III del Sistema Transmilenio, obras de valorización Acuerdo 180, Distritos de Conservación, estudios y diseños de la Carrera 7 y seguimiento a los andenes de la Calle 116.

En los resultados arrojados por la auditoria al predio comprado para la construcción del patio garaje de la troncal calle 26, se encontraron deficiencias en el proceso de su adquisición.

El Equipo Auditor analizó y evaluó la documentación que soporta las diferentes negociaciones que adelantó el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU para la adquisición de predios con destino a la construcción de la Fase III del Sistema Transmilenio del corredor de la Calle 26 y realizó una serie de visitas a los mismos en las cuales estableció que no se tuvieron en cuenta aspectos normativos importantes que garantizaran la transparencia en los procesos contractuales, especialmente el relacionado con los avalúos de referencia resultantes del Convenio Interadministrativo No. 16 de 2007, suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD), avalúos que han debido ser tenidos en cuenta por los avaluadores contratados para fijar el precio de los inmuebles, al igual que sucedió en desarrollo del convenio suscrito con la Terminal de Transporte S.A. en el cual para la compra del predio El Cangrejal durante el segundo semestre del 2006, se desarrollaron cuatro (4) avalúos con diferencias enormes entre avalúos, y entre avalúos y el precio de referencia calculado por Catastro (ver numeral 2.3 y 2.3.4).

Se realizó seguimiento a las obras de los contratos de valorización, encontrando que no se han terminado dentro de los plazos establecidos contractualmente, han sido prorrogados y adicionados en su mayoría, de otra parte han presentado deficiencias en estudios y diseños, especialmente en el tema de redes, licencias y permisos que han ocasionado atrasos considerables en las obras, además algunos se han visto afectados por la no adquisición de predios oportunamente.

En lo referente a distritos de conservación, correspondiente a obras de mantenimiento vial, se encontraron deficiencias en la calidad de las obras y atrasos en sus cronogramas.



Con respecto a la carrera 7 se realizó la verificación de los estudios y diseños, encontrando que no se utilizaron los inicialmente contratados.

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo No. 5, se establecieron 54 hallazgos administrativos, 14 con alcance fiscal en cuantía de \$8.963 millones, 51 tienen alcance disciplinario, 2 penales y 2 potenciales fiscales en cuantía de \$2.987 millones.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

Bogotá, D.C., Diciembre de 2010

ALBERTO MARTÍNEZ MORALES
Director de Movilidad

2. ANÁLISIS SECTORIAL



2. ANALISIS SECTORIAL

2.1. ESTANDO PROXIMA LA PRORROGA POR OTROS 10 AÑOS DEL PAGO DE MINIMOS QUE POR NO ESTAR PACTADA LE REPRESENTARIA AL PATRIMONIO PUBLICO UN DAÑO FISCAL CERCANO A LOS \$80.000 MILLONES, Y ANTE LA FALTA GESTION DEL IDU QUE DESDE EL 2004 VIENE SIENDO ADVERTIDA POR LA CONTRALORIA DE BOGOTA “SOBRE EL HECHO DE QUE LOS CUATRO (4) CONTRATOS DE CONCESIÓN SUSCRITOS POR EL IDU EN EL AÑO DE 1999, PARA EL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS PARQUEADEROS DE LA CALLE 90, CALLE 70, CALLE 85 Y CALLE 97, CONSTRUIDOS EN EL SUBSUELO DE LA CARRERA 15, FUERON ADJUDICADOS A LOS CONCESIONARIOS EN CONDICIONES DESVENTAJOSAS PARA EL DISTRITO CAPITAL”, ESTE ENTE DE CONTROL PARA PROTEGER EL PATRIMONIO PUBLICO AMENAZADO, PRESENTO EL 10 DE NOVIEMBRE DE 2010 EN EL JUZGADO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, ACCION POPULAR CONTRA EL IDU Y LOS CUATRO CONCESIONARIOS, LA CUAL FUE ADMITIDA POR EL JUZGADO 38, ORDENANDO LA SUSPENSION PROVISIONAL DEL PAGO DE MINIMOS QUE DURANTE EL PERIODO 2001-2010 HA SIDO DE \$52.000 MILLONES

A continuación:

- (i) En el numeral 2.1.1 se encontrara la publicación hecha por la Contraloría de Bogota el 3 de diciembre de 2010, en cumplimiento de lo ordenado por el juzgado 38, que en su artículo 10º le ordena a este ente de control: *“Informar a los miembros de la comunidad, a través de un medio masivo de comunicaciones, prensa o radio, que el juzgado 38 Administrativo del Circuito de Bogota expediente 2010-025 se adelanta acción popular en contra del IDU y las sociedades concesionarias (...)”* de los cuatro (4) parqueaderos de propiedad del IDU, construidos en el subsuelo de la carrera 15 entre las calles 77 y 97.
- (ii) En el numeral 2.1.2 se explican los antecedentes y consideraciones de la Contraloría de Bogota, para interponer la demandada de Acción Popular, contra el IDU y los Cuatro (4) Concesionarios.
- (iii) En el numeral 2.1.3. se comunica hallazgo administrativo al IDU, porque durante los 10 primeros años de operación de los parqueaderos subterráneos de la carrera 15, el IDU no ha realizado ninguna actividad importante para mejorar la demanda y disminuir la “Cobertura de



Mínimos” que ha sido pagada a los cuatro concesionarios en la cuantía de \$51.927 millones.

2.1.1. Publicación ordenada por el juzgado 38 Administrativo del Circuito de Bogota, el 3 de diciembre de 2010 en la página 21 de la separata “Asuntos Judiciales del Diario la republica”

LA REPÚBLICA

VIERNES 3 DE DICIEMBRE DE 2010

ASUNTOS LEGALES / JUDICIALES Página 21



**JUZGADO TREINTA Y OCHO (38) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Bogotá D, C., dieciséis (16) de noviembre de dos mil diez (2010)

Expediente: 2010-0251

Demandante: Contraloría de Bogotá

Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano - IDU-, CONCESIÓN parqueadero calle 77 s.a., CONCESIÓN parqueadero calle 85 s.a., CONCESIÓN parqueadero calle 97 s.a., y CONCESIÓN parqueadero calle 90 s.a.

Asunto: Admite Demanda

ACCION POPULAR

La Contraloria de Bogotá presentó Acción Popular en contra del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU-, CONCESIÓN parqueadero calle 77 s.a., CONCESIÓN parqueadero calle 85 s.a., CONCESIÓN parqueadero calle 97 s.a., Y CONCESIÓN parqueadero calle 90 s.a., con el fin que se proteja el derecho colectivo al patrimonio público que se encuentra supuestamente amenazado por los efectos de la cláusula 10.2 literal b) de los contratos de concesión celebrados.

RESUELVE

PRIMERO: ORDENAR la suspensión provisional de la vigencia y aplicación del literal b) de la cláusula 10.2, contenida en los contratos de concesión números 385, 386, 387 Y 388 de 1999 suscritos entre el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU- con las sociedades CONCESIÓN parqueadero calle 77 s.a, CONCESIÓN parqueadero calle 85 S.A., CONCESIÓN parqueadero calle 97 s.a., Y CONCESIÓN



parqueadero calle 90 s.a, respectivamente; mientras se tramita la demanda de acción popular presentada y se produce el fallo de primera instancia.

La suspensión provisional de la vigencia y aplicación se extiende también al numeral 1.4.6., de los Pliegos de Condiciones correspondientes a las Licitaciones Públicas números IDU-LP-SSE-003-1999, IDU-LP-SSE-001-1999, IDU-LP-SSE-002-1999 Y IDULP-SSE-004-1999.

SEGUNDO: Admitir la demanda de Acción Popular instaurada por la Contraloría de Bogotá en contra del instituto de Desarrollo Urbano - IDU-, CONCESIÓN parqueadero calle 77 s.a., CONCESIÓN parqueadero calle 85 s.a., CONCESIÓN parqueadero calle 97 s.a, y CONCESIÓN parqueadero calle 90 s.a.

TERCERO: Notifíquese personalmente al Director de Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- "o a quién este haya delegado la facultad de recibir notificaciones", entregándoles copia de la demanda y sus anexos. Si no fuere posible efectuar dicha notificación de manera personal notifíquese en la forma prevista en el inciso 1º del artículo 150 del Código Contencioso Administrativo, dejando las respectivas constancias secretariales. Adviértasele que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, se le concede el término de diez (10) días, contados a partir del día siguiente de la notificación para contestarla y para solicitar las práctica de pruebas.

CUARTO: Notifíquese personalmente al Representante legal de la Sociedad Concesión Parqueadero 77, entregándoles copia de la demanda y sus anexos conforme con lo indicado en el artículo 315 y subsiguientes del Código de Procedimiento Civil. Adviértasele que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, se le concede el término de diez (10) días, contados a partir del día siguiente de la notificación para contestarla y para solicitar las práctica de pruebas.

QUINTO: Notifíquese personalmente al Representante legal de la Sociedad Concesión Parqueadero 85, entregándoles copia de la demanda y sus anexos conforme con lo indicado en el artículo 315 y subsiguientes del Código de Procedimiento Civil. Adviértasele que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, se le concede el término de diez (10) días, contados a partir del día siguiente de la notificación para contestarla y para solicitar las práctica de pruebas.

SEXTO: Notifíquese personalmente al Representante legal de la Sociedad Concesión Parqueadero 90, entregándoles copia de la demanda y sus anexos conforme con lo indicado en el artículo 315 y subsiguientes del Código de Procedimiento Civil. Adviértasele que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, se le concede el término de diez (10) días, contados a partir del día siguiente de la notificación para contestarla y para solicitar las práctica de pruebas.

SEPTIMO: Notifíquese personalmente al Representante legal de la Sociedad Concesión Parqueadero 97, entregándoles copia de la demanda y sus anexos conforme con lo indicado en el artículo 315 y subsiguientes del Código de Procedimiento Civil. Adviértasele que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, se le concede el término de diez (10) días, contados a partir del día siguiente de la notificación para contestarla y para solicitar las práctica de pruebas.



OCTAVO: A los sujetos procesales, hágaseles saber que la decisión que corresponde en el presente asunto, será proferida dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento de término de traslado para alegar de conclusión.

NOVENO: De conformidad con lo normado en el inciso 6º del artículo 21 de la Ley 472 de 1998, comuníquese el presente asunto al Agente del Ministerio Público.

DECIMO: El actor informará a los miembros de la comunidad, a través de un medio masivo de comunicación -prensa o radio- que el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá, expediente 2010-0251 se adelanta acción popular en contra del Instituto de Desarrollo Urbano IDU-, CONCESIÓN parqueadero calle 77 s.a., CONCESIÓN parqueadero calle 85 s.a., CONCESIÓN parqueadero calle 97 s.a., Y CONCESIÓN parqueadero calle 90 s.a para que previos los trámites del proceso, se protejan los derechos e intereses colectivos al patrimonio público, consignándose en la demanda las siguientes pretensiones: "Se ordene la suspensión de los efectos de la cláusula 10.2 literal b) de los contratos de concesión arriba señalados, al establecerse que la prórroga de la cobertura de ingresos mínimos, finalizados los primeros diez (10) años, generara eventualmente detrimento al patrimonio público, toda vez que los contratistas ya han recuperado sus inversiones para la construcción, dotación de equipos de los parqueaderos, así como los demás costos, gastos y erogaciones en que incurrieron con ocasión de la ejecución de las concesiones, y además porque las circunstancias que existían al momento de celebrar los contratos han variado sustancialmente, codificándose las necesidades de parqueo de la época, que han sido satisfechas por agentes diferentes a los concesionarios, así como las condiciones en las que se estructuró el estudio de demanda o proyección de ocupación de los parqueaderos". Prueba de la publicación o comunicación radial que se realice deberá allegarse al expediente dentro del término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de este auto al actor.

DECIMO PRIMERO: Notifíquese personalmente al accionante si compareciere a la Secretaria dentro del día siguiente a la fecha de este auto. En su defecto, notifíquesele por estado.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLÁSE
VÍCTOR DAVID LEMUS CHOIS
JUEZ

2.1.2. Antecedentes de la demanda

En desarrollo del proceso auditor, practicado en cumplimiento del PAD 2010 Fase II, a los cuatro contratos de concesión suscritos por el IDU en el año de 1999, para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los parqueaderos de la calle 90, calle 70, calle 85 y calle 97, construidos en el subsuelo de la carrera 15, los cuales tal como lo ha venido advirtiendo la Contraloría de Bogotá en los informes de auditoria de los años 2004, 2005,

2007, 2008, 2009 y en pronunciamiento del 21 de abril de 2008, fueron adjudicados a los concesionarios en condiciones desventajosas para el Distrito Capital, que con una inversión de \$ 21.692 millones de pesos del 2009, ha asegurado, tal como se observa en el cuadro siguiente, ingresos por la suma de \$80.119 millones, a 7 meses de cumplirse en marzo del 2011 los primeros 10 años de operación de los parqueaderos.

CUADRO No. 1
LOS 4 PARQUEADEROS HAN RECIBIDO \$80.129 MILLONES POR CONCEPTO DE INGRESOS, DE LOS CUALES \$28.192 MILLONES CORRESPONDEN A INGRESOS POR ENTRADA DE VEHICULOS Y \$51.927 MILLONES A PAGOS EFECTUADOS POR EL "IDU" BAJO EL CONCEPTO DE "COBERTURA DE INGRESOS MINIMOS"
(Millones de Pesos Corrientes)

CONCESIÓN	PAGOS HECHOS AL CONCESIONARIO POR EL IDU PARA CUBRIR PARA CUBRIRLOS INGRESOS MINIMOS GARANTIZADOS A LOS CONCESIONARIOS										TOTAL INGRESOS	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(ago)	Millones de \$	%
1.CALLE 77	1.301,3	1.447,3	1.445,0	1.472,2	1.550,7	1.536,1	1.517,4	1.745,4	1.911,6	1.273,6	15.200,6	
2.CALLE 85	1.060,8	872,7	912,7	964,2	946,9	814,9	548,3	679,2	932,0	553,7	8.285,4	
3.CALLE 90	70,2	1.451,4	1.471,0	1.501,0	1.593,9	1.567,0	1.604,8	1.803,4	1.963,9	1.292,4	14.319,0	
4.CALLE 97	1.205,9	1.402,6	1.366,6	1.376,8	1.457,6	1.413,4	1.436,5	1.647,2	1.728,2	1.102,0	14.136,8	
TOTALES	3.638,2	5.159,3	5.195,3	5.314,2	5.549,1	5.331,4	5.107,0	5.875,2	6.535,7	4.221,7	51.927,1	64,8%
CONCESIÓN	INGRESOS RECIBIDOS DIRECTAMENTE POR EL CONCECIONARIO POR LA OCUPACION REAL DE LOS PARQUEADEROS										TOTAL INGRESOS	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(ago)	Millones de \$	%
1.CALLE 77	132,4	394,4	493,7	579,0	601,3	697,4	842,5	796,0	712,6	446,8	5696	
2.CALLE 85	465,8	972,3	1108,9	1179,0	1299,2	1516,6	1891,2	1937,0	1794,7	1275,7	13440	
3.CALLE 90	13,6	299,2	399,1	478,2	482,9	586,7	675,4	653,0	567,8	362,2	4518	
4.CALLE 97	72,8	235,7	369,5	458,1	467,0	582,4	673,6	629,6	614,9	433,5	4537	
TOTALES	684,6	1901,6	2371,2	2694,3	2850,4	3383,1	4082,7	4015,6	3690,0	2518,2	28192	35,2%
TOTAL INGRESOS	4.322,8	7.060,9	7.566,5	8.008,5	8.399,5	8.714,5	9.189,7	9.890,8	10.225,7	6.739,9	80.118,8	100,0%

Fuente: IDU Subdirección de Planeación

Elabora: Subdirección Análisis Sectorial, Dirección Infraestructura y Transportes, Contraloría de Bogotá

Tal como se observa en el cuadro anterior, a 7 meses de cumplirse los primeros 10 años de operación de los 4 parqueaderos subterráneos, el concesionario ha recibido \$80.119 millones, de los cuales:

- I. El 64.8% que corresponden a **\$51.927 millones han sido pagados por el IDU bajo la figura de "Cobertura de Ingresos Mínimos"** de acuerdo con lo contractualmente pactado en la cláusula 10.2 de los cuatro (4) contratos de concesión, con lo cual se ha cubierto EL DEFICIT DE DEMANDA.
- II. Y tan solo el **35.2% (\$28.192 millones)** del total recibido por el concesionario, corresponde al recaudo efectivamente recibido



directamente por los concesionarios por la utilización real de los parqueaderos (los vehículos que utilizaron los parqueaderos).

La Contraloría de Bogotá, ha determinado que la Acción Popular impetrada por el IDU el 4 de junio de 2009, solicitando el amparo del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, amenazado con la ejecución de la cláusula 10.2 literal b) de los contratos de concesión números 385 de 1999, 386 de 1999, 387 de 1999 y 388 de 1999, y la suspensión de los efectos de la cláusula 10.2 literal b) de los contratos de concesión, en consideración del juez, ha resultado ineficiente, por no encontrarse la entidad accionante legitimada para formular la acción popular, tal como ha quedado consignado en el auto del 18 de junio de 2009 proferido por el Juzgado Treinta y Cinco Administrativo del Circulo Judicial de Bogota, , que dice:

“(...)Revisado el expediente, encuentra el Despacho que el IDU contribuyó con su accionar a la vulneración del citado derecho. En efecto, fue dicha entidad quien en desarrollo de sus competencias abrió el proceso licitatorio en el que se preveía la inclusión de la cláusula de garantía por ingreso mínimo, y la que finalmente la incluyó en los contratos de concesión de parqueaderos Nos 385, 386, 387 y 388 de 1999, razón por la cual se encuentra que el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, no se encuentra legitimada para formular la presente acción popular, de conformidad con el precitado artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

Resulta entonces procedente y de carácter urgente, que para proteger el patrimonio publico amenazado en la cuantía cercana a los \$60.000 millones de precios constantes del 2008 (\$80.000 millones de precios corrientes), que ha quedado desprotegido, por la prolongación a partir de marzo de 2011 , no pactada de otros 10 años de la Cláusula Décima Numeral 10.2, Literal b), “Ingresos Mínimos”, la Contraloría de Bogotá tal como lo prevé el numeral 3º del artículo 12, señalado por el juez Treinta y Cinco Administrativo del Circulo Judicial de Bogota, cuando el 12 de junio de 2009 rechazo por falta de legitimidad la acción popular impetrada por el IDU, haga uso del derecho constitucional de protección de los derechos colectivos a través de la Acción Popular que en el numeral C) siguiente de este se detalla.

A) EN LOS SIGUIENTES TRES (3) PUNTOS SE RESUMEN LAS ACTUACIONES DEL “IDU”, INICIADAS CON OCASIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO QUE SOBRE LA GRAVEDAD DEL ASUNTO, LE HICIERA LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ EL 21 DE ABRIL DE 2008, POR HABERSE OTORGADO LOS CUATRO (4) CONTRATOS DE CONCESIÓN DEL CORREDOR DE LA CARRERA 15 EN CONDICIONES DESVENTAJOSAS PARA EL DISTRITO, ACTUACIONES ADMINSTRATIVAS



QUE TERMINAN EL 12 DE JUNIO DE 2009 CON EL RECHAZO POR PARTE DEL JUEZ DE LA ACCION POPULAR INICIADA POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO "IDU" EL 4 DE JUNIO DE 2009 (14 MESES DESPUES DEL PRONUNCIAMIENTO DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ Y DESPUES DE QUE EN LOS INFORMES DE AUDITORÍA PRACTICADA AL IDU EN LOS AÑOS DE LOS AÑOS DE 2004, 2005, 2007, 2008, 2009 Y PRONUNCIAMIENTO DE MARZO DE 2008, SE ADVIRTIERA SOBRE LOS ERRORES EN LA ESTRUCTURACIÓN TECNICA, LEGAL Y FINANCIERA.

- (i) El IDU impetro demanda de Acción Popular N° 2009-146 el 4 de junio de 2009 contra: CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 77 S.A., CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 85 S.A., CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 90 S.A., y CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 97 S.A.
- (ii) **Pero esta fue rechazada por el Juzgado Treinta y Cinco Administrativo del Circulo Judicial de Bogotá, mediante Auto del 12 de junio de 2009, por falta de legitimación del IDU en su calidad de entidad accionante**, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, dada su importancia a continuación se transcriben las consideraciones que tuvo el Juez para rechazar la acción Popular interpuesta por el IDU el 4 de junio de 2009, que textualmente dice:

“(...)CONSIDERACIONES

El artículo 88 de la Constitución Política determinó la protección de los derechos colectivos a través de las denominadas acciones populares, las cuales fueron desarrolladas a través de la Ley 472 de 1998.

El artículo 4, de la mencionada ley establece:

“ARTICULO 4º. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) (...)*
- b) E) La defensa del patrimonio público;*
- c) F) (...)*”

En el caso sub examine, se establece una presunta vulneración del patrimonio público siendo procedente en principio la acción popular; sin embargo, el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 establece:



“ARTICULO 12. TITULARES DE LAS ACCIONES. Podrán ejercitar las acciones populares:

- 1. Toda persona natural o jurídica.*
- 2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.*
- 3. **Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.** (subrayado y negrilla fuera del texto).*
- 4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.”*

La entidad pública que promueve la presente acción, motivada en la protección del patrimonio público, es un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, domiciliada en la ciudad de Bogotá, creada mediante el Acuerdo 19 de 1972 del Concejo de Bogotá y cuyo objeto es el de ejecutar obras viales y de espacio público para el desarrollo urbano de la capital de la República.

*Revisado el expediente, encuentra el Despacho que **el IDU contribuyó con su accionar a la vulneración del citado derecho.** En efecto, fue dicha entidad quien en desarrollo de sus competencias abrió el proceso licitatorio en el que se preveía la inclusión de la cláusula de garantía por ingreso mínimo, y la que finalmente la incluyó en los contratos de concesión de parqueaderos Nos 385, 386, 387 y 388 de 1999, razón por la cual se encuentra que el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, no se encuentra legitimada para formular la presente acción popular, de conformidad con el precitado artículo 12 de la Ley 472 de 1998.*

Encuentra el despacho que tanto la interventoría del respectivo contrato, como el informe de la Contraloría Distrital, ha advertido a la entidad las consecuencias negativas de la celebración de dichos contratos, y en especial de las disposiciones contenidas en la cláusula 10.2 de los mencionados contratos de concesión de parqueaderos. Aunado a lo anterior, la citada entidad de control ha manifestado al Instituto de Desarrollo Urbano, las diferentes posibilidades con las que cuenta para contrarrestar la amenaza surgida.

En consecuencia, y de conformidad con los hechos de la demanda, se advierte a la entidad que lo surgido aquí es una controversia de orden contractual que puede ser dirimida ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pero en ejercicio de la acción contractual contemplada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo”.

*Obsérvese como en el texto anterior del auto que rechaza por falta de legitimidad la Acción Popular interpuesta por el IDU, **el juez señala en***



negrilla y subrayado, que le corresponde entonces a la Contraloría de Bogotá, interponer la Acción Popular motivada en la defensa del patrimonio publico amenazado

- (iii) **El IDU el 18 de junio de 2009 apela el auto de rechazo a la demanda, el cual se encuentra al despacho de la Magistrada Ayda Vides Pava desde el pasado 2 de octubre de 2009; es decir, que ha transcurrido un (1) año sin que exista ningún pronunciamiento, entendiéndose para este órgano de Control, que dadas las consideraciones que tuvo el A quo para rechazarla, son insubsanables.**

B) ESTAS SON LAS PRETENSIONES DE LA ACCIÓN POPULAR QUE INTERPONDRIÁ LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, EN DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO AMENAZADO EN LA CUANTÍA DE CERCA DE \$60.000 MILLONES DE PESOS CONSTANTES DEL 2008(\$80.000 MILLONES DE PRECIOS CORRIENTES), POR LA EJECUCIÓN DE LA PRÓRROGA DE LA COBERTURA DE MINIMOS PACTADA EN LA CLAUSULA 10.2 DE LOS CUATRO (4) CONTRATOS DE CONCESIÓN, SON LAS SIGUIENTES:

Por las consideraciones anteriores, entre las que como se ha dicho, se encuentra el hecho de que el 12 de junio de 2009, el Juzgado Treinta y Cinco Administrativo del Circulo Judicial de Bogotá rechazo por falta de legitimidad del IDU (como entidad accionante) la acción popular interpuesta el 4 de junio de 2009, decisión apelada por el IDU el 18 de junio de 2009, **y sobre la cual, en consideración de la Dirección de Movilidad de la Contraloría de Bogotá por ser insubsanables las consideraciones para el rechazo, no existe otra alternativa diferente a que el despacho de la Magistrada Ayda Vides Pava donde se encuentra desde hace mas de un (1) año, ratifique la decisión de rechazo que por falta de legitimidad fue proferida el 12 de junio de 2009 por el Juzgado Treinta y Cinco Administrativo del Circulo Judicial de Bogotá**

PRETENSIONES DE LA ACCIÓN POPULAR QUE INTERPONDRIÁ LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ EN DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO AMENAZADO CON LA PROMULGACIÓN DE LA CLAÚSULA 10.2 LITERAL B) DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN:

PRIMERA.- *Que se conceda el amparo del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, amenazado con la ejecución de la cláusula 10.2 literal b) de los contratos de concesión números 385 de 1999, 386 de 1999, 387 de 1999 y 388 de 1999, celebrados entre el Instituto de Desarrollo Urbano IDU y las sociedades*



Concesión Parqueadero Calle 90 S. A., Concesión Parqueadero Calle 77 S. A., Concesión Parqueadero Calle 85 S. A., y Concesión Parqueadero Calle 97 S. A., según se demostrará en desarrollo de la presente demanda.

SEGUNDA.- Como consecuencia del anterior amparo, se ordene la suspensión de los efectos de la cláusula 10.2 literal b) de los contratos de concesión arriba señalados, al establecerse que la prórroga de la cobertura de ingresos mínimos, finalizados los primeros diez (10) años, generará eventualmente detrimento al patrimonio público, toda vez que los contratistas ya han recuperado sus inversiones para la construcción, dotación de equipos de los parqueaderos, así como los demás costos, gastos y erogaciones en que incurrieron con ocasión de la ejecución de las concesiones, y además porque las circunstancias que existían al momento de celebrar los contratos han variado sustancialmente, modificándose las necesidades de parqueo de la época, que han sido satisfechas por agentes diferentes a los concesionarios, así como las condiciones en las que se estructuró el estudio de demanda o proyección de ocupación de los parqueaderos, tal como se demostrará en el presente proceso.

SUBSIDIARIAS:

PRIMERA.- En el caso de no ser procedente la segunda pretensión principal, solicito al Juez ordenar a las partes recalcular el valor y condiciones con base en las cuales fue pactada la garantía mínima de ingresos a favor de los contratistas y de su prórroga, estipulada en la cláusula 10.2 de los contratos de concesión arriba señalados, de tal manera que se permita la recuperación de la inversión realizada por los contratistas y se les garantice un margen de utilidad acorde con los precios y condiciones del mercado.

SEGUNDA.- En el caso de no ser procedente la segunda pretensión principal y la primera pretensión subsidiaria, solicito al Juez impartir las órdenes necesarias para lograr la protección del patrimonio público, vulnerado con la ejecución de la cláusula 10.2 de los cuatro (4) contratos de concesión.

C) A CONTINUACION EL TEXTO DE LA DEMANDA DE ACCIÓN POPULAR QUE LA DIRECCIÓN DE MOVILIDAD, HA PREPARADO PARA LA FIRMA DEL SEÑOR CONTRALOR

Señor

JUEZ ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ (Reparto)

Ciudad



REF: Demanda de Acción Popular de CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, contra el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU- y CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 77 S. A., CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 85 S. A., CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 97 S. A., y CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 90 S. A.

_____, abogado inscrito bajo el No. _____ del C. S. de la J., obrando como apoderado especial de la Contraloría de Bogotá, conforme al poder otorgado por el Doctor MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI, en su condición de Contralor de Bogotá, en forma comedida acudo al despacho del señor Juez con el fin de manifestar que presento demanda, en ejercicio de la acción popular, en contra del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU- en su condición de contratante y las sociedades CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 77 S. A., en su condición de contratista con ocasión de la celebración del contrato de concesión No. 386 de 1999, suscrito entre la mencionada sociedad y el IDU el 23 de julio de 1999; CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 85 S. A., en su condición de contratista con ocasión de la celebración del contrato de concesión No. 387 de 1999, suscrito entre la citada sociedad y el IDU el 23 de julio de 1999, CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 90 S. A., en su condición de contratista con ocasión de la celebración del contrato de concesión No. 385 de 1999, suscrito entre la sociedad mencionada y el IDU el 11 de octubre de 2000; y CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 97 S. A., en calidad de contratista con ocasión de la celebración del contrato de concesión No. 388 de 1999, suscrito entre la anotada sociedad y el IDU el 22 de diciembre de 2000, para que previo el trámite especial consagrado en la Ley 472 de 1998, con citación del señor Agente del Ministerio Público, se ordene lo siguiente:

PRETENSIONES:

PRIMERA.- Que se conceda el amparo del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, amenazado con la ejecución de la cláusula 10.2 literal b) de los contratos de concesión números 385 de 1999, 386 de 1999, 387 de 1999 y 388 de 1999, celebrados entre el Instituto de Desarrollo Urbano IDU y las sociedades Concesión Parqueadero Calle 90 S. A., Concesión Parqueadero Calle 77 S. A., Concesión Parqueadero Calle 85 S. A., y Concesión Parqueadero Calle 97 S. A., según se demostrará en desarrollo de la presente demanda.

SEGUNDA.- Como consecuencia del anterior amparo, se ordene la suspensión de los efectos de la cláusula 10.2 literal b) de los contratos de concesión arriba señalados, al establecerse que la prórroga de la cobertura de ingresos mínimos, finalizados los primeros diez (10) años, generará eventualmente detrimento al patrimonio público, toda vez que los contratistas ya han recuperado sus inversiones para la construcción, dotación de equipos de los parqueaderos, así como los demás costos, gastos y erogaciones en que incurrieron con ocasión de la ejecución de las concesiones, y además porque las circunstancias que existían al momento de celebrar los contratos han variado sustancialmente, modificándose las necesidades de parqueo de la época, que han sido satisfechas por agentes diferentes a los concesionarios, así como las



condiciones en las que se estructuró el estudio de demanda o proyección de ocupación de los parqueaderos, tal como se demostrará en el presente proceso.

SUBSIDIARIAS:

PRIMERA.- En el caso de no ser procedente la segunda pretensión principal, solicito al Juez ordenar a las partes recalcular el valor y condiciones con base en las cuales fue pactada la garantía mínima de ingresos a favor de los contratistas y de su prórroga, estipulada en la cláusula 10.2 de los contratos de concesión arriba señalados, de tal manera que se permita la recuperación de la inversión realizada por los contratistas y se les garantice un margen de utilidad acorde con los precios y condiciones del mercado.

SEGUNDA.- En el caso de no ser procedente la segunda pretensión principal y la primera pretensión subsidiaria, solicito al Juez impartir las órdenes necesarias para lograr la protección del patrimonio público, vulnerado con la ejecución de la cláusula 10.2 de los contratos de concesión arriba señalados.

Alcance de las Pretensiones: En materia de acciones populares el Juez no está atado por el principio de congruencia de las sentencias, por el cual solamente puede ordenar en sus decisiones lo estrictamente pretendido por el demandante, pues en estos procesos está revestido de potestades que le permiten proferir fallos extra o ultra petita, tendientes a garantizar efectivamente la protección de los derechos colectivos vulnerados, sobre lo cual ha señalado la jurisprudencia:

“El principio de congruencia de la sentencia, previsto en el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, según el cual, debe existir coherencia entre la petición formulada por el actor y la decisión adoptada por el juez, tiene un alcance menos restringido en relación con la Acción Popular, entre otras cosas, porque en tanto acción de naturaleza constitucional, desborda el límite del interés particular, para perseguir la protección integral de un derecho de rango superior y de interés general para la colectividad. Una vez se presenta la acción popular, se enerva cualquier interés particular que pudiera tener el actor en favor del colectivo, al punto que una vez aceptada la demanda no puede ser desistida por el demandante. En el mismo sentido, el juez popular adquiere la facultad de fallar a partir de los hechos planteados en la demanda, pero conforme a lo probado dentro del proceso, sin que su decisión final se limite a la apreciación particular que el actor popular vierte en sus pretensiones, justamente para garantizar la protección del derecho. (...)

*Así, el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, abre la posibilidad **al juez constitucional, de ampliar o superar la causa petendi, mediante fallos extra y ultra petita, siempre que, con ello se garantice la protección real del derecho vulnerado.** Como se nota, el juez popular está revestido de amplias facultades, para definir la protección del derecho, prevenir la amenaza o vulneración y, procurar la restauración del daño en caso de que éste se produzca, tal como lo ha advertido esta Sala en diferentes pronunciamientos. Lo anterior, sin exceder las fronteras mismas surgidas de los hechos de la demanda, en tanto es a partir del debate de éstos que se garantiza el derecho de contradicción y el derecho de defensa. Esto quiere decir que, si bien el juez constitucional puede apartarse en cierto modo del petitum no está autorizado para*



salirse del radio de acción definido por los hechos y pruebas que soportan sus pretensiones.”¹ (resaltado fuera de texto).

Como consecuencia del rol que asume el Juez en estos procesos, le es permitido al actor popular formular pretensiones genéricas en las cuales no se solicite la impartición de órdenes precisas tendientes a la protección de los derechos colectivos.

MEDIDA CAUTELAR:

En forma comedida solicito al Señor Juez se sirva ordenar como medida cautelar, conforme a lo dispuesto en el artículo 25, literal b) de la Ley 472 de 1998, la suspensión del literal b) de la cláusula 10.2 de los cuatro contratos de concesión, con la finalidad de prevenir el daño inminente que su ejecución puede ocasionar al patrimonio público, tal como lo advierte la Contraloría Distrital de Bogotá en el oficio con radicado IDU 099341 de 22 de abril de 2008, anexo como prueba a este escrito de demanda.

Conforme al artículo 26 de la misma Ley, con la medida cautelar impetrada no se causa mayor perjuicio o daño al interés colectivo amenazado. Por el contrario se previene el daño que pueda causársele al patrimonio del Distrito y en especial del IDU, y tampoco se le causa a los demandados perjuicio grave, que les haga imposible el cumplimiento del fallo o de los contratos, ya que, como se demuestra en este escrito, han recuperado la inversión.

Al respecto ha señalado el Consejo de Estado:

“[...]”

HECHOS:

Mediante resoluciones números 0066, 0062, 0061 y 0060 de enero 28 de 1999, expedidas por el Director General del IDU, se convocó a participar en las licitaciones públicas IDU-LP-SSE-003-1999, IDU-LP-SSE-001-1999, IDU-LP-SSE-002-1999 e IDU-LP-SSE-004-1999, con el objeto de seleccionar concesionarios para la celebración de cuatro (4) contratos de concesión, para la realización de los estudios previos, el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de los parqueaderos subterráneos ubicados en la Plazoleta Carulla Calle 90, entre Carreras 15 y 16; el Parque Unilago, Carrera 16 A entre

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Expediente No. 25000-23-25-000-2003-01252-02(AP), sentencia del 16 de mayo de 2007. C.P.: Dr. Alir Eduardo Hernández Enríquez.



Calles 77 y 76; la Calle 85 entre 15 y 16 A; y del Parque Carrera 15 entre Calle 96 y 97, en Bogotá, D. C., respectivamente.

1. Cumplidos los requisitos previos, se procedió a la adjudicación de los contratos de concesión objeto de las licitaciones públicas, celebrando el Instituto los siguientes:

- A) Contrato No. 385 de 1999. Concesionario: Concesión Parqueadero Calle 90 S. A. Objeto: otorgamiento de la concesión para la realización de los estudios previos, los diseños, la construcción, la operación y el mantenimiento del parqueadero subterráneo ubicado en la Plazoleta Carulla Calle 90 entre Carreras 15 y 16 de Bogotá. Plazo: 20 años (3 meses etapa de preconstrucción o de diseños y cierre financiero; 2 meses para obtención de licencias; 10 meses etapa de construcción; y 18 años 9 meses etapa de operación). Inicio de operación: **1º de diciembre de 2001.**
- B) Contrato No. 386 de 1999. Concesionario: Concesión Parqueadero Calle 77 S. A. Objeto: otorgamiento de la concesión para la realización de los estudios previos, los diseños, la construcción, la operación y el mantenimiento del parqueadero subterráneo ubicado en el Parque Unilago Carrera 16 A entre Calles 77 y 79 de Bogotá. Plazo: 20 años (3 meses etapa de preconstrucción o de diseños y cierre financiero; 2 meses para obtención de licencias; 10 meses etapa de construcción; y 18 años 9 meses etapa de operación). Inicio de operación: **1º de marzo de 2001.**
- C) Contrato No. 387 de 1999. Concesionario: Concesión Parqueadero Calle 85 S. A. Objeto: otorgamiento de la concesión para la realización de los estudios previos, los diseños, la construcción, la operación y el mantenimiento del parqueadero subterráneo ubicado en la Calle 85 entre Carreras 15 y 16 A de Bogotá. Plazo: 20 años (3 meses etapa de preconstrucción o de diseños y cierre financiero; 2 meses para obtención de licencias; 10 meses etapa de construcción; y 18 años 9 meses etapa de operación). Inicio de operación: **1º de marzo de 2001.**
- D) Contrato No. 388 de 1999. Concesionario: Concesión Parqueadero Calle 97 S. A. Objeto: otorgamiento de la concesión para la realización de los estudios previos, los diseños, la construcción, la operación y el mantenimiento del parqueadero subterráneo ubicado en el Parque Carrera 15 entre Calles 96 y 97 de Bogotá. Plazo: 20 años (3 meses etapa de preconstrucción o de diseños y cierre financiero; 2 meses para obtención de licencias; 10 meses etapa de construcción; y 18 años 9 meses etapa de operación). Inicio de operación: **1º de marzo de 2001.**



2. En cada uno de los contratos quedó establecido el cubrimiento de una garantía de **ingresos mínimos** durante los primeros diez (10) años de operación, en las siguientes cuantías (pesos constantes de 1999):

- A) Contrato 385 de 1999: \$1'306.000.000.oo. (Otrosí No. 1)
- B) Contrato 386 de 1999: \$1'358.000.000.oo.
- C) Contrato 387 de 1999: \$1'444.000.000.oo.
- D) Contrato 388 de 1999: \$1.212.000.000.oo.

3. La anterior cobertura de ingresos mínimos se encuentra establecida en el numeral 1.4.6 de cada uno de los pliegos de condiciones, y se pactó en la cláusula 10, numeral 10.2 de cada uno de los contratos de concesión, obligándose el IDU, en el literal a), durante los primeros diez (10) años de la etapa de operación de la concesión, a dar un ingreso mínimo global anual por ingresos recibidos por la facturación del servicio de **parqueadero**, cualquiera que sea la modalidad definida por el Concesionario y dentro del tope máximo establecido en el numeral 6.4, numeral 10 del Pliego de Condiciones. Para ese fin el IDU se obligó a pagar al Concesionario, dentro de los tres (3) primeros meses del año siguiente a aquel en que se estableció el déficit o defecto de ingreso de monto a compensar.

En el contrato se estipula que para compensar el efecto financiero que para el Concesionario tiene el desfase en el flujo de caja, se dividirá el valor establecido como cobertura mínima anual por doce (12) y se establecerán los defectos y excesos por mes y el valor de cada uno de ellos se traerá a un valor presente del mes del pago, empleando una tasa de interés equivalente al DTF promedio del año calendario entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año, pero para el primer periodo o el último de la operación, se tomarán proporcionalmente al tiempo de que se trate. Para efectos del cálculo, se señalan unas pautas y se desarrolla una fórmula en el mismo literal de la cláusula antes mencionada del contrato.

4. En el literal b) de la cláusula 10.2 de cada uno de los contratos de concesión se estipuló que finalizados los primeros diez (10) años del periodo de operación de la concesión **no habría lugar a la garantía de ingresos mínimos, a menos que ocurra uno cualquiera de los siguientes eventos:**

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



2. Que las autoridades Distritales permitan el parqueo en las calles, andenes, o en los espacios de uso público de la Zona de influencia del parqueo delimitado así:²

De manera que de comprobarse que durante un periodo de un mes existió una ocupación promedio de vehículos mayor a..... estacionados en la Zona de influencia definida.(subrayado fuera de texto).

- *Para la concesión calle 77 el promedio de vehículos no puede ser superior a 53 vehículos mes*
 - *Para la concesión calle 85 el promedio de vehículos no puede ser superior a 64 vehículos mes*
 - *Para la concesión calle 90 el promedio de vehículos no puede ser superior a 55 vehículos mes*
 - *Para la concesión calle 97 el promedio de vehículos no puede ser superior a 114 vehículos mes*
-(...)"*

Del análisis a las condiciones PACTADAS EN LOS CUATRO CONTRATOS, la Contraloría, desde el año de 2004 le ha venido advertido de manera reiterada al IDU, que se evidencio lo siguiente:

I. Con respecto a lo pactado por el IDU, en el numeral 1, se observa:

Que este se relaciona directamente con el control político que en el Concejo de Bogota se ejerza alrededor del tema de regulación de precios, de tal forma que con la firma de estos cuatro (4) contratos de concesión, se está predeterminando el norte que en el Concejo de Bogota se tendría que debatir hasta el año 2.021 en el tema de tarifas para estacionamientos³.

II. Con respecto a lo pactado por el IDU en el numeral 2, se observa:

Que a las autoridades distritales les resultara casi imposible evitar que en un mes cualquiera de los 10 años comprendidos entre el 2010 y 2020 se parqueen en el espacio público (predeterminado) aledaño a los

² para cada contrato aparecen delimitados los costados Norte, Sur Oriente y Occidente del sector donde se ubica el parqueadero

³ En lo relacionado con las tarifas del Decreto 115 de marzo 31 de 2006, su expedición no genera la extensión de la garantía de ingresos mínimos, dado que en el Parágrafo Primero del Artículo Primero se estableció que: "Lo relativo a las modalidades de cobro de los aparcaderos entregados a terceros por el Gobierno Distrital o las entidades vinculadas al mismo, mediante contrato celebrado antes de la entrada en vigencia del Acuerdo Distrital 139 de 2004, no se regulará por lo previsto en este Decreto, sino por lo que establezca al respecto el correspondiente contrato".



parqueaderos, un número estipulado de vehículos, que para cada parqueadero no debe superar:

- Parqueadero Calle 77 53 vehículos en un mes cualquiera
- Parqueadero Calle 85 64 vehículos en un mes cualquiera
- Parqueadero Calle 90 55 vehículos en un mes cualquiera
- Parqueadero Calle 97 114 vehículos en un mes cualquiera

Por lo anterior, la Contraloría de Bogotá desde el 2004, todos los años en los dos (2) informes de auditoría por año, le ha venido advirtiendo al IDU,

“(...) considera este ente de control que de no SUSPENDERSE los efectos de la cláusula 10.2, literal b) de los cuatro (4) contratos de concesión, el periodo de pago de la “cobertura de Ingresos mínimos”, se activará a partir de marzo de 2010, por otros 10 años, lo que le representará a los Bogotanos el pago a los concesionarios de CERCA DE \$60 MIL MILLONES a precios constantes del 2008 por cobertura de “Ingresos Mínimos Garantizados” NO PACTADOS”.

5. Los siguientes son los antecedentes que dieron origen a la celebración de los contratos de concesión:

Con fundamento en el Acuerdo 31 de 1992, por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo del Distrito Capital para el periodo 1992-1994, se concibe el proyecto para la construcción de estacionamientos por el sistema de concesión en el subsuelo del espacio público. Con el Decreto 295 de 1995 adopto el Plan de Desarrollo para el periodo 1995-1997 y le dio continuidad al proyecto, y en el año de 1996 y como parte del "Proyecto del Paseo Urbano de la Carrera 15", se adelantó el primer proceso de selección para la construcción mediante el Sistema de Concesión de los cuatro parqueaderos previstos en el proyecto, así:

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

Estos procesos selectivos fueron declarados desiertos, entre otras causas, por la falta de estudios de demanda de cupos de parqueo. **Tampoco existía estructuración financiera, legal y técnica que permitiera medir los riesgos para el Concesionario y Contratista (IDU).**



En el período 1998-2000, en el Plan de Desarrollo "*Por la Bogotá que Queremos*", nuevamente se dio continuidad al proyecto de estacionamientos públicos subterráneos, como parte integral del programa de recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público y la prioridad ciudad a escala humana, el cual se desarrolló para atender el problema de la invasión vehicular del espacio público en la ciudad.

Durante el periodo 1998-2001, se termina la construcción del parqueadero subterráneo de la Plazoleta Santa Clara (350 cupos), el cual se venia desarrollando mediante un contrato de concesión que termino en caducidad administrativa, obligando al IDU a concluir su construcción con recursos propios

Hacia el año 1998 y con el fin de corregir las deficiencias encontradas en los procesos de contratación adelantadas en el año 1996, mediante los cuales se declararon desiertas las licitaciones para la concesión de los cuatro (4) parqueaderos del proyecto "*Paseo Urbano de la 15*".

El 4 de Noviembre de 1998, el IDU celebra el contrato de consultoría No. 141 con la firma Selfinver Banca de Inversión, por valor de \$90.000.000, para la realización de la estructuración financiera, técnica, legal y puesta en marcha de los cuatro parqueaderos del corredor de la carrera 15⁴, cuyos resultados permitieron consolidar los términos de referencia y llevar a cabo la adjudicación y suscripción de cuatro (4) contratos de concesión con una duración de veinte (20) años, así:

<u>PARQUEADERO:</u>	<u>CONTRATO:</u>	<u>ADJUDICADO A:</u>
Calle 90	385	Concesión Parqueadero Calle 90 S. A.
Calle 77-Unilago	386	Concesión Parqueadero Calle 77 S.A.
Calle 85 - Carulla Country	387	Concesión Parqueadero Calle 85 S.A.
Calle 97	388	Concesión Parqueadero Calle 97 S.A.

⁴ Dentro del objeto del estudio el consultor asesoraría al Instituto De Desarrollo Urbano IDU, en aspectos críticos para la estructuración del Proyecto realizando las siguientes actividades.

- Diseño de la Estructura Financiera del Proyecto
- Elaboración de la Ingeniería Financiera del Proyecto
- Evaluación de la Estructura Financiera
- Evaluación de la Viabilidad Financiera del Proyecto
- Evaluación de la Financiabilidad del Proyecto
- Promoción del Proyecto
- Estructuración Técnica del Proyecto
- Validación y verificación de la calidad y confiabilidad de la información técnica existente estudio de demanda
- Elaboración del Documento de especificaciones mínimas
- Asesoría al Instituto en todas las actividades relacionadas con el proceso de estructuración del proyecto tales como celebración de convenios interadministrativos y todos aquellos indispensables para el éxito del proceso.
- Estructuración Legal del Proyecto
- Elaboración de los Pliegos de condiciones para la licitación y elaboración de la minuta del contrato de concesión.
- Metodología para la Evaluación transparente y efectiva de los proponentes.

6. Para la Contraloría de Bogotá, D. C., tal como consta en los informes de auditoría gubernamental con enfoque integral de los años 2003, 2004, 2005, 2007, 2008 y 2009 practicada al IDU y comunicados a la misma entidad, y el pronunciamiento radicado en el IDU el 21 de marzo de 2008, **ha resultado lesivo para el patrimonio publico, el otorgamiento de los cuatro (4) contratos de concesión soportados en una estructuración técnica, legal y financiera equivocadas, situación que será aun mas gravosa, de prolongarse por diez años mas, a partir de el mes de marzo de 2011, la cláusula de cobertura de “Ingresos Mínimos”, que para este período no fue pactada.**

7. EN EL AÑO DE 1999, LOS CONCESIONARIOS INVIRTIERON EN LOS DISEÑOS, CONSTRUCCIÓN Y MECANIZACION DE LOS CUATRO PARQUEADEROS, LA SUMA DE \$21.652 MILLONES

El siguiente cuadro resume la inversión de \$21.652 millones, que de acuerdo a lo informado por los concesionarios de los parqueaderos del corredor de la 15 se invirtieron en diseños, construcción y mecanización.

Cuadro No.01
LOS COSTOS DE DISEÑOS, CONSTRUCCION Y MECANIZACION DE LOS 4 PARQUEADEROS,
ASCENDIERON A \$22.500 MILLONES DE PESOS DEL AÑO 2009.
(Millones de pesos de 1999)

Valor Estudios, Diseños Construcción y Mecanización	Calle 77 Contrato 386/99	Calle 85 Contrato 387/99	Calle 90 Contrato 385/99	Calle 97 Contrato 388/99	TOTAL COSTOS
1.SEGUN ESTRUCTURADOR (Inversión)	5.300	6.700	5.300	5.200	22.500
2.PROPOSTA CONCESIONARIOS (Inversión)	4.770	4.020	4.770	3.120	16.680
2.1.El 20% con recursos propios	1.000	1.200	1.000	10.000	13.200
2.2.El 80% con Crédito o mecanismos de financiación	3.770	2.820	3.770	2.120	12.480
3.VIR FINAL SEGÚN CONCESIONARIOS (Inversión)	4.976	5.610	6.829	4.237	21.652
3.1.Diseño y Construcción	4.976	5.610	6.829	4.237	21.652
4. EL IDU PAGA: TAPA SUPERFICIE PARQUEDERO	85	88	483	138	794

Fuente: IDU Subdirección de Planeación

Elaboro: Subdirección Análisis Sectorial, Dirección Infraestructura y Transportes, Contraloría de Bogotá

La concesión Parqueadero Calle 77 S.A., en desarrollo del contrato 386 de 1999, construye durante el periodo abril de 2000-febrero de 2001, el parqueadero de la calle 77, con capacidad para 300 estacionamientos y con **un costo para el concesionario de \$ 4,976 millones.**

La concesión Parqueadero calle 85 S.A., en desarrollo del contrato 387 de 1999, construye durante el periodo abril de 2000- febrero de 2001, el parqueadero de la calle 85 (Carulla), con capacidad para 380 estacionamientos y **con un costo para el concesionario de \$ 5,610 millones.**



La concesión Parqueadero calle 90 S.A., en desarrollo del contrato 385 de 1999, construye durante el periodo enero-noviembre de 2001, el parqueadero de la calle 90, con capacidad para 300 estacionamientos y **con un costo para el concesionario de \$ 6,829 millones.**

La concesión Parqueadero calle 97 S.A., en desarrollo del contrato 388 de 1999, construye durante el periodo abril de 2000- febrero de 2001, el parqueadero de la calle 97, con capacidad para 300 estacionamientos y con **un costo para el concesionario, de \$ 4.237 millones.**

9. ¿Por qué los estados financieros proyectados por el estructurador con pérdidas durante los primeros cuatro (4) años, finalmente resultaron con utilidades reales?

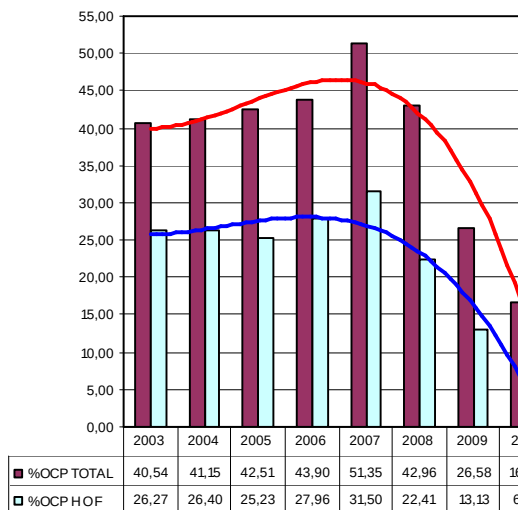
En la operación de los parqueaderos del corredor de la Carrera 15, el estructurador financiero le otorgó al concesionario una garantía de “Ingresos Mínimos” constante en términos reales durante toda la vida de la concesión, que no sólo sobre garantizó y encareció el proyecto, sino que además desestimuló al concesionario en su obligación de emprender una campaña agresiva orientada a aumentar la demanda.

Si existe sobredimensionamiento de la oferta de cupos, para nada afecta al concesionario, y por el contrario lo beneficia, tal como se puede observar en los siguientes resultados:

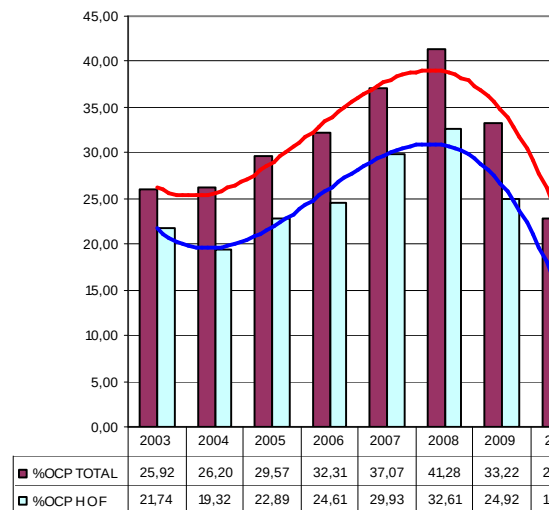
(i) a cuatro (4) meses de cumplirse los primeros 10 años de operación, el concesionario ha recibido ingresos por cerca de \$80.119 millones de los cuales el 64.8% (\$51.927 millones) fueron recibidos del IDU bajo la figura de **“Cobertura de Ingresos Mínimos”**, y sólo el 35.2% (\$28.192 millones) corresponde a los usos reales de los parqueaderos. Aquí es evidente que el IDU con el esquema del “ingreso mínimo garantizado” absorbió totalmente el riesgo comercial en sus dos componentes el de demanda y el riesgo tarifario, minimizando el riesgo del concesionario.

(ii) Obsérvese como a partir del 2007 los niveles de ocupación que deberían seguir mejorando, por el contrario empiezan a descender, así:

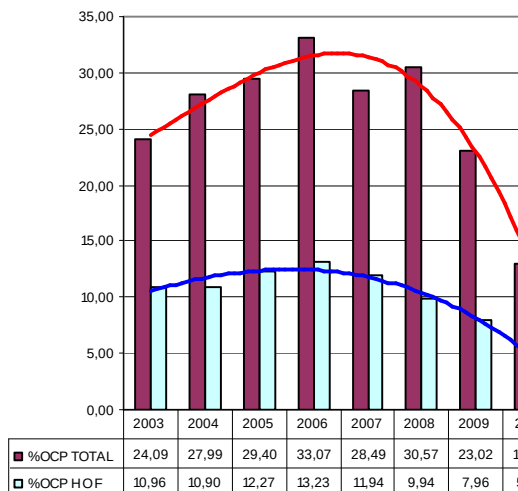
PARQUEADERO CLL 77 - PROMEDIO DE OCUPACION
No. de Cupos = 300



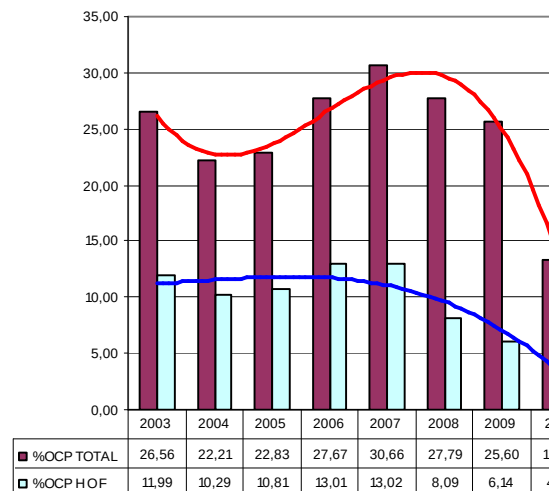
PARQUEADERO CLL 85 - PROMEDIO DE OCUPACION
No. de Cupos = 380



PARQUEADERO CLL 90 - PROMEDIO DE OCUPACION
No. de Cupos = 300



PARQUEADERO CLL 97 - PROMEDIO DE OCUPACION
No. de Cupos = 300



En el parqueadero de la calle 77 que en el 2003 presentaba una ocupación del 40.54% y asciende hasta el 51.35% al finalizar el 2007, empieza a decaer hasta el 10.62% en lo transcurrido del 2010.



En el parqueadero de la calle 85 que en el 2003 presentaba una ocupación del 25.92% y asciende hasta el 37.07% al finalizar el 2007, empieza a decaer hasta el 22.91% en lo transcurrido del 2010.

En el parqueadero de la calle 90 que en el 2003 presentaba una ocupación del 24.09% y asciende hasta el 33.07% al finalizar el 2006, empieza a decaer hasta el 12.93% en lo transcurrido del 2010.

En el parqueadero de la calle 97 que en el 2003 presentaba una ocupación del 26.56% y asciende hasta el 30.66% al finalizar el 2007, empieza a decaer hasta el 13.33% en lo transcurrido del 2010.

Resulta entonces evidente, tal como de manera secuencial las interventorías de los cuatro (4) contratos de concesión, lo ha venido informando, **que no existe gestión importante realizada por los concesionarios encaminada a mejorar la entrada de vehículos a los parqueaderos, con un impacto negativo sobre el presupuesto publico, pues la cobertura de mínimos que debe pagar el IDU a los contratistas, en lugar de disminuir ha aumentado**

(iii) Los costos REALES de operación ejecutados (de personal servicios, papelería y tiquetes, mantenimiento, administrativos, etc.) **resultaron ser INFERIORES a los proyectados por el estructurador**, producto de un crecimiento muy pobre de la demanda; **que por la existencia contractual “Garantía de los Ingresos mínimos” no afecta para nada los ingresos de los concesionarios, y que por el contrario les ha representado un ingreso nuevo no previsto por el estructurador, hasta el punto de que los estados financieros que estaban PROYECTADOS CON PÉRDIDAS durante los primeros cuatro (4) años de operación LO QUE REALMENTE ARROJARON FUERON UTILIDADES.**

(iv) El estructurador no tuvo en cuenta que durante la vida del proyecto el concesionario podría recurrir a la posibilidad de sustitución de la deuda, LO QUE EFECTIVAMENTE OCURRIÓ y le representó a los concesionarios el prepago de los créditos y una disminución importante en el costo financiero del proyecto.

(v) En octubre 12 de 2010, la Contraloría de Bogotá, junto con la interventoría de los contratos de concesión (Consorcio AIM Projekta) visita y examina superficialmente los cuatro (4) parqueaderos, evidenciando que todos presentan filtraciones generalizadas en placas de entresijos y muros que deterioran sus acabados, igualmente se encontró que las placas de entresijo en todos los parqueaderos presentan fisuras generalizadas, en



el parqueadero PARK 85 se detectaron fisuras en algunas columnas del segundo sótano costado suroriental, situación esta que se encuentra en evaluación por parte de la interventoría, con el fin de determinar las gravedad de los daños y determinar si estos se originaron por asentamientos, deficiencias constructivas o de calidad de materiales, entre otras causas.

10. En ese orden, en la ejecución de los contratos, los concesionarios **no han actuado orientados al cumplimiento de los fines del Estado**, como se ha insistido; ya que no han asumido el riesgo comercial (el que se presenta cuando los ingresos operativos difieren de los esperados, en el caso concreto, debido a que la demanda del proyecto es menor que la proyectada), riesgo que asumieron contractualmente, ya que la mitigación del impacto depende de la gestión comercial que puedan hacer los operadores del servicio de estacionamientos, ante la respuesta negativa por parte de los usuarios (Cláusulas 1 y 11 de los contratos).

11. El 10 de noviembre, nuevamente el IDU realizó un estudio de evaluación financiera de las concesiones el 10 de noviembre de 2008, en el que se establece que la cláusula propuesta por el consultor, y que finalmente se pactó en cada uno de los contratos de concesión, dimensionó una garantía constante en términos reales durante toda la vida de la concesión que sobre garantizó y encareció innecesariamente el proyecto, además de quitarle responsabilidad a los concesionarios.

12. Faltando apenas 4 meses (en octubre de 2010) para cumplirse los diez (10) años pactados de cobertura de mínimos, los concesionarios han recibido ingresos por la suma de \$80.119 millones.

LO PAGADO HASTA AGOSTO DEL 2010: Con una inversión de \$ 21.692 millones de pesos del 2009, las cuatro (4) concesiones han recibido, tal como se observa en el cuadro siguiente, ingresos por la suma de \$80.119 millones, a 7 meses de cumplirse en marzo del 2011 los primeros 10 años de operación de los parqueaderos.

Cuadro No. 2
LOS 4 PARQUEADEROS HAN RECIBIDO \$80.129 MILLONES POR CONCEPTO DE INGRESOS, DE LOS CUALES \$28.192 MILLONES CORRESPONDEN A INGRESOS POR ENTRADA DE VEHICULOS Y \$51.927 MILLONES A PAGOS EFECTUADOS POR EL "IDU" BAJO EL CONCEPTO DE "COBERTURA DE INGRESOS MINIMOS"
(Millones de Pesos Corrientes)

CONCESIÓN	PAGOS HECHOS AL CONCESIONARIO POR EL IDU PARA CUBRIR PARA CUBRIRLOS INGRESOS MINIMOS GARANTIZADOS A LOS CONCESIONARIOS										TOTAL INGRESOS	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(ago)	Millones de \$	%
1.CALLE 77	1.301,3	1.447,3	1.445,0	1.472,2	1.550,7	1.536,1	1.517,4	1.745,4	1.911,6	1.273,6	15.200,6	
2.CALLE 85	1.060,8	872,7	912,7	964,2	946,9	814,9	548,3	679,2	932,0	553,7	8.285,4	
3.CALLE 90	70,2	1.451,4	1.471,0	1.501,0	1.593,9	1.567,0	1.604,8	1.803,4	1.963,9	1.292,4	14.319,0	
4.CALLE 97	1.205,9	1.402,6	1.366,6	1.376,8	1.457,6	1.413,4	1.436,5	1.647,2	1.728,2	1.102,0	14.136,8	
TOTALES	3.638,2	5.159,3	5.195,3	5.314,2	5.549,1	5.331,4	5.107,0	5.875,2	6.535,7	4.221,7	51.927,1	64,8%
CONCESIÓN	INGRESOS RECIBIDOS DIRECTAMENTE POR EL CONCECIONARIO POR LA OCUPACION REAL REAL DE LOS PARQUEADEROS										TOTAL INGRESOS	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(ago)	Millones de \$	%
1.CALLE 77	132,4	394,4	493,7	579,0	601,3	697,4	842,5	796,0	712,6	446,8	5696	
2.CALLE 85	465,8	972,3	1108,9	1179,0	1299,2	1516,6	1891,2	1937,0	1794,7	1275,7	13440	
3.CALLE 90	13,6	299,2	399,1	478,2	482,9	586,7	675,4	653,0	567,8	362,2	4518	
4.CALLE 97	72,8	235,7	369,5	458,1	467,0	582,4	673,6	629,6	614,9	433,5	4537	
TOTALES	684,6	1901,6	2371,2	2694,3	2850,4	3383,1	4082,7	4015,6	3690,0	2518,2	28192	35,2%
TOTAL INGRESOS	4.322,8	7.060,9	7.566,5	8.008,5	8.399,5	8.714,5	9.189,7	9.890,8	10.225,7	6.739,9	80.118,8	100,0%

Fuente: IDU Subdirección de Planeación

Elaboro: Subdirección Análisis Sectorial, Dirección Infraestructura y Transportes, Contraloría de Bogotá

Tal como se observa en el cuadro anterior, a 7 meses de cumplirse los primeros 10 años de operación de los 4 parqueaderos subterráneos, el concesionario ha recibido \$80.119 millones, de los cuales:

(i) El 64.8% que corresponden a **\$51.927 millones han sido pagados por el IDU bajo la figura de "Cobertura de Ingresos Mínimos"** de acuerdo con lo contractualmente pactado en la cláusula 10.2 de los cuatro (4) contratos de concesión, con lo cual se ha cubierto EL DÉFICIT DE DEMANDA.

(ii) El **35.2% (\$28.192 millones)** del total recibido por el concesionario, corresponde al recaudo efectivamente recibido directamente por los concesionarios por la utilización real de los parqueaderos (vehículos que utilizaron los parqueaderos).

13. Comparando a precios constantes de 1999 la inversión de \$21.692 millones invertidos por los cuatro concesionarios en la construcción mecanización y puesta en marcha de los parqueaderos, con los \$80.119



millones corrientes que por concepto de ingresos han recibido los concesionarios, y que a precios de 1999 equivalen a \$52.720 millones, tal como se observa en el siguiente cuadro, **los ingresos representan 2.3 veces el capital invertido por los cuatro (4) concesionarios en la construcción, mecanización y puesta en marcha de los cuatro (4) parqueaderos.**

Cuadro No. 3
LOS INGRESOS REPRESENTAN 2.3 VECES EL CAPITAL INVERTIDO POR LOS CUATRO (4) CONCESIONARIOS EN LA CONSTRUCCIÓN, MECANIZACION Y PUESTA EN MARCHA DE LOS CUATRO (4) PARQUEADEROS (comparación a precios constantes del 2009)

CONCESIÓN	TOTAL INGRESOS A PRECIOS DE 1999, RECIBIDOS POR EL CONCECIONARIO (millones de \$ de 2009)										TOTAL INGRESOS EN Millones de \$ de 1999	TOTAL COSTO CONSTRUCCION PARQUEADEROS Millones de \$ de 1999	CANTIDAD DE VECES QUE SEHAN PAGADO LOS PARQUEADEROS
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(ago)			
1.CALLE 77	1.224,7	1.470,4	1.453,5	1.457,7	1.458,6	1.448,9	1.448,5	1.448,8	1.466,6	938,0	13.815,5	5.300,0	2,6
2.CALLE 85	1.304,0	1.473,0	1.515,7	1.523,1	1.522,3	1.512,5	1.497,3	1.491,4	1.523,9	997,4	14.360,6	6.700,0	2,1
3.CALLE 90	71,6	1.397,7	1.402,1	1.406,5	1.407,6	1.397,1	1.399,6	1.400,3	1.414,9	902,1	12.199,4	5.300,0	2,3
4.CALLE 97	1.092,3	1.308,0	1.301,6	1.304,0	1.304,4	1.294,7	1.295,1	1.297,9	1.309,5	837,2	12.344,7	5.200,0	2,4
TOTAL INGRESOS	3.692,5	5.649,1	5.672,8	5.691,2	5.692,9	5.653,2	5.640,5	5.638,4	5.715,0	3.674,6	52.720,2	22.500,0	2,3

Fuente: IDU Subdirección de Planeación

Elaboro: Subdirección Análisis Sectorial, Dirección Infraestructura y Transportes, Contraloría de Bogotá

14. Como consecuencia de lo anterior, luego de establecida la situación financiera de las concesiones, y de haberse determinado que los contratistas han recuperado con creces su inversión y reportado utilidades, se constituye en un riesgo o daño contingente para el patrimonio público mantener la cobertura de ingresos mínimos a partir del año 11, teniendo en cuenta que las condiciones para su prórroga están dadas y probadas, tal como aquí se adujo, y cuando la actuación de los Concesionarios siempre ha estado orientada hacia tal finalidad, es decir la prórroga de la cláusula.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Fundo las pretensiones invocadas en las siguientes disposiciones de carácter Constitucional y legal:

Constitución Política, artículos 88 y 209.

Código Civil, artículos: 1511 y 1741.

Ley 472 de 1998, artículos: 2, 4 literal e); 9; 12 numerales 1 al 5; 14 y 15.

Ley 80 de 1993, artículo: 3, 4, 23 y 32 numeral 4 de la Ley 80 de 1993.



PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR, JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA:

El artículo 88 de la Constitución Política, determinó la protección de los derechos colectivos a través de las denominadas acciones populares, las cuales fueron desarrolladas a través de la Ley 472 de 1998.

“ARTICULO 4º. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- d)(...)*
- e) La defensa del patrimonio público;*
- f) (...)*”

En el caso sub examine, se establece una presunta vulneración del patrimonio público siendo procedente en principio la acción popular; sin embargo, el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 establece:

“ARTICULO 12. TITULARES DE LAS ACCIONES. Podrán ejercitar las acciones populares:

- 1. Toda persona natural o jurídica*
- 2..Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.*
- 3.Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.*** (subrayado y negrilla fuera del texto).
- 4.El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.”*

Conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 12 de la Ley 472 de 1998, la Contraloría de Bogotá en su condición de entidad pública que cumple funciones de control, se encuentra legitimada para ejercitar la presente acción popular, y la misma se dirige, conforme al artículo 9 ibídem, contra el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO “IDU” y las CONCESIONES PARQUEADERO CALLE 90 S. A., CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 77 S. A., CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 85 S. A., y CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 97 S. A., personas jurídicas de derecho público y privado respectivamente, conforme a los certificados de existencia y representación legal que se adjuntan a este escrito, pero en su condición de contratista concedente y concesionarios gestores y prestadores de un servicio público, por lo que la jurisdicción que debe conocer del asunto es la de lo contencioso administrativo, y el funcionario competente es el Señor Juez Administrativo del Circuito de Bogotá, según voces de los artículos 15 y 16 de la



citada Ley; aunado a que la amenaza del derecho colectivo invocado se deriva de la actividad contractual del Estado, modalidad de gestión pública que compromete intereses de diversa índole, entre los que se cuenta el patrimonio público, circunstancia que faculta al juez constitucional para estudiar la actividad contractual en sede popular, tal como lo ha manifestado en reiteradas oportunidades el Consejo de Estado.

La finalidad de la acción popular no es otra que evitar el daño contingente que afectará en el futuro el patrimonio público del Distrito, y específicamente del IDU, y se considera que la amenaza del interés colectivo invocado es actual e inminente, por la actitud omisiva de los concesionarios, tal como se demuestra en los hechos de la presente demanda.

Al respecto señaló el Consejo de Estado:

“...El artículo 15 de la Ley 472 de 1998 dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas. Lo anterior significa, en primer lugar, que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son: a), que se trate de situaciones actuales que impliquen un peligro contingente, una amenaza, vulneración o agravio de uno o varios derechos o intereses colectivos y b), que esas situaciones se deban a actos, acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares. Ambos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo. En segundo lugar, que la acción popular puede ejercerse respecto de actos administrativos y contratos estatales en la medida en que su existencia o ejecución implique un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y por lo tanto con el único fin de evitar el primero o hacer cesar los segundos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, de suerte que sólo en esas circunstancias, esto es, cuando se vulnere o amenace un derecho colectivo y con el exclusivo fin de procurar su protección, es posible que en virtud de dicha acción se examine uno cualquiera de esos actos o la viabilidad o condiciones de su ejecución, sin que ello



signifique que la misma sustituya, desplace o derogue las acciones contencioso administrativas previstas como mecanismos normales para el control de legalidad de los mismos, de suerte que el uso de la acción popular a esos fines es excepcional y restrictiva. Sin embargo, valga advertir que si una violación de normas de orden legal o reglamentario, inclusive, que se llegare a demostrar en un proceso de acción popular implica la lesión o amenaza grave e inminente de un derecho colectivo, ello podría ser suficiente para disponer la suspensión del acto de que se trate, sin necesidad de acudir a la excepción de inconstitucionalidad que aduce el actor, pero no tanto por la ilegalidad como por la vulneración del derecho colectivo.” (Sentencia de fecha 19 de febrero de 2004, Expediente No. 2002-00559-01, con ponencia del Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Planeta. Actor: Luis Carlos España Gómez).

A la luz del artículo 88 de la Constitución Política y de la Ley 472 de 1998 la acción popular tiene un carácter autónomo o principal, razón por la cual a pesar de existir otros mecanismos de defensa judicial a través de los cuales se pueden dirimir controversias contractuales, la jurisprudencia ha reconocido que dicha clase de acción es procedente para lograr tal fin, siempre y cuando se demuestre la vulneración o amenaza de un derecho colectivo como consecuencia de la celebración o ejecución del contrato:

Al respecto ha sostenido la Sección Tercera del Consejo de Estado:

*“Una lectura sistemática que establezca correspondencia y armonía entre cada uno de sus dispositivos (arts. 9, 15, 34 y 40) permite concluir que los contratos estatales son susceptibles de evaluación por parte del juez popular cuando quiera que se amenace o vulnere un derecho colectivo, siendo del caso -incluso- examinar la validez del contrato, **ordenar suspender sus efectos** o incluso declarar su nulidad, siempre y cuando se trate de nulidad absoluta, en tanto que esta hipótesis se acompasa mejor a las otras preceptivas que gobiernan la materia (Código Civil, Código de Comercio y ley 80 de 1993), en tanto que sólo ésta puede ser declarada oficiosamente...”⁵*

⁵ Ibídem.



Negar la posibilidad que tiene el juez constitucional al decidir una Acción Popular, de declarar la nulidad de un contrato que quebranta derechos colectivos, supone el desconocimiento de los principios y valores constitucionales que sustentan el Estado Social de Derecho.”⁶

En atención a las anteriores consideraciones, se debe destacar que en el presente caso se cumplen los requisitos de procedencia de la acción popular, en la medida en que:

- i) La ejecución de los contratos de concesión celebrados por el IDU conlleva una lesión del patrimonio público, causada por la estipulación de la cobertura mínima de ingresos en los contratos y de su inminente prórroga, lo que a su vez ha conllevado a los contratistas a asumir una conducta pasiva y omisiva frente a sus obligaciones; y
- ii) La cláusula concerniente a la cobertura de ingresos mínimos de los contratistas pactada en los distintos contratos amenaza el patrimonio público, por haber sido celebrada con fundamento en un error, atinente a la equivocada estructuración financiera y técnica realizada por la firma Selfinver Banca de Inversión, según concepto de la Contraloría Distrital de Bogotá.

Ahora bien, la violación del derecho colectivo sobre la cual se erige la demanda es la afectación del patrimonio público ocasionada por la estipulación de una garantía de ingresos mínimos a favor de los contratistas y su inminente prórroga, es decir la afectación de los intereses económicos del IDU como consecuencia de la suscripción de una cláusula cuyo cumplimiento acarrea una erogación desproporcionada e injustificada a favor de los contratistas y en detrimento de la entidad estatal.

Al respecto, se debe considerar que recientemente la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la afectación de intereses patrimoniales o económicos de las entidades públicas como consecuencia de la celebración o ejecución de contratos estatales no conlleva automáticamente la vulneración del patrimonio público, por tratarse de derechos meramente subjetivos que no pueden ser amparados mediante el ejercicio de acciones populares, sobre lo cual ha dicho:

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Expediente 41001-23-31-000-2004-00819-01(AP), sentencia del 19 de abril de 2007. C.P.: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



“En el caso concreto, se observa que la entidad demandante tiene como móvil o finalidad el restablecimiento o la protección de un derecho de tipo patrimonial (porcentaje determinado de participación en unas regalías), o sea un interés subjetivo o individual de carácter económico, y no propiamente la inmediata y directa protección de los derechos colectivos invocados, sin que por el hecho de tratarse de un ente de naturaleza pública pueda bajo esa égida argüirse que automáticamente reivindica la defensa de los mismos o que trasciende la esfera subjetiva de los mismos.

No se pone en duda que, por ejemplo, el patrimonio de las entidades es de interés público, dado que los bienes y derechos que lo integran están destinados a ser ejecutados de conformidad con el orden jurídico para la satisfacción de necesidades de la comunidad, pero no por ello es dable pensar que las entidades públicas estén siempre y por regla general autorizadas para defender sus intereses por vía de la acción popular, aun cuando respecto de terceros probablemente pueda ser ésta la vía judicial idónea o adecuada cuando las entidades públicas estando en el deber de hacerlo no acudan a las vías ordinarias que, precisamente, les otorga el ordenamiento para su protección.

Lo que se quiere significar es que cuando se trata de la defensa de los intereses patrimoniales de una entidad pública, para que resulte procedente la acción popular es necesario que esté asociada en forma directa e inmediata a la vulneración de derechos colectivos (que podrá ser incluso la defensa del patrimonio público u otro derecho de esta naturaleza colectiva), porque ellas cuentan con las acciones o medios procesales ordinarios con el fin de defender sus intereses subjetivos, personales o individuales; lo contrario, sería tanto como decir que todos los intereses subjetivos de contenido económico que persigan las entidades públicas son susceptibles de perseguirse o ventilarse a través de la acción popular, borrando de un tajo las demás acciones de las que son titulares conforme el ordenamiento jurídico y con una evidente distorsión del sistema de justicia.



La defensa de esos derechos debe realizarse, primordialmente, por conducto de las acciones ordinarias previstas por la ley; y excepcionalmente, cuando se está además en presencia de la vulneración de derechos colectivos a través de la acción popular.”⁷

Con base en el anterior pronunciamiento jurisprudencial, podría sostenerse que mediante la acción popular objeto de estudio se pretende defender exclusivamente un interés patrimonial subjetivo del IDU, consistente en evitar la lesión económica que generaría la prórroga de la cobertura de ingresos mínimos de los contratistas, lo que se convertiría en un argumento a favor de la improcedencia de la acción.

Sin embargo, se debe advertir que en el presente caso no se persigue el restablecimiento de un interés económico, pues en ninguna de las pretensiones impetradas en la demanda se solicita el restablecimiento de derechos de tal naturaleza o la restitución de sumas de dinero pagadas a los contratistas como consecuencia de la ejecución de los contratos, sino que simplemente se solicita la suspensión de los efectos de las cláusulas que consagran la cobertura de ingresos mínimos de los contratistas, en cuanto a su prórroga, cuya ejecución en el futuro lesionará el patrimonio público, razón por la cual argumentar la improcedencia de la acción popular por la inexistencia de la vulneración de derechos colectivos no tendría vocación de prosperidad.

DERECHO COLECTIVO INVOCADO COMO AMENAZADO

Se trata del patrimonio público, entendido, según lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, como la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva. Su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales.

El derecho colectivo que se invoca se ve amenazado por la actitud asumida por el IDU y los Concesionarios en el curso de la ejecución de los contratos de concesión ya mencionados en este escrito, y es procedente el amparo, como consecuencia de la actividad contractual, atendiendo a lo sostenido por el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia. En efecto ha señalado esa Corporación:

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Expediente AP-7300-12-33-1000-2002-02086-01, sentencia del 3 de diciembre de 2008. C.P.: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.



“...De conformidad con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución, la actividad contractual del Estado, en tanto modalidad de gestión pública, ha de guiarse por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad. Esto significa, que con los contratos también pueden vulnerarse, entre otros, los derechos colectivos a la moralidad, el goce de un ambiente sano y el patrimonio públicos. Con la celebración de los contratos estatales, los funcionarios deben buscar “el cumplimiento de los fines estatales, la continúa y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines” (art. 3 ley 80 de 1993). El particular que contrata con el Estado, si bien tiene legítimo derecho a obtener un lucro económico por el desarrollo de su actividad, no puede perder de vista que su intervención es una forma de colaboración con las autoridades en el logro de los fines estatales y que además debe cumplir una función social, la cual implica obligaciones. Esto significa, que cuando en la celebración de los contratos se desconocen los fines que deben inspirarla, entre ellos, el interés general, se hace necesario realizar una revisión pormenorizada del contrato y además, pueden verse comprometidos derechos de naturaleza colectiva como la moralidad y el patrimonio públicos, que son protegidos a través de la acción popular. La ley 472 de 1998 no señala expresamente que los contratos de la administración pública puedan ser objeto del examen de legalidad a través del ejercicio de la acción popular. Sin embargo, el contrato es un instrumento para la inversión de los dineros públicos y como esta acción busca la protección de derechos colectivos que pueden resultar afectados por las actuaciones de los servidores públicos, se impone concluir que por la vía de la acción popular puede ser posible revisar la legalidad de un contrato estatal cuando éste pone en peligro o viola algún derecho colectivo. En este sentido, el art. 40 de la ley 472 de 1998 indica que “para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad



contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurran al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso". Esto significa que las irregularidades en que puede incurrirse en la actividad contractual pueden vulnerar derechos colectivos, que podrán traducirse en sobrecostos, sin que ello signifique que cuando éstos se presenten necesariamente se viole el patrimonio público, ya que será el juez en cada caso en particular, el que determine si se configura o no esa trasgresión."

"...La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia, toda actividad pública está sometida a dicho control y si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular. El derecho a la defensa del patrimonio público, busca asegurar no sólo la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado. En tal virtud, si la administración o el particular que administra recursos públicos los manejó indebidamente, ya sea porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público y, por ende, su protección puede proceder por medio de la acción popular." (Sentencia de febrero 13 de 2006, Consejero Ponente: Dr. Germán Rodríguez Villamizar, Expediente No. 2003-01594-01, Actor: Gerardo Aníbal Paz Gómez).

Asimismo el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia AP-54001-23-31-000-2004-01415-01 del 21 de mayo de 2008, Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra, accionante Henry Pacheco Casadiego, señaló:

*"[...]Ahora bien, la consagración del patrimonio público como derecho colectivo, tiene por objeto indiscutible, su protección, lo que implica una doble finalidad: **la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir***



prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva. Cualquier incumplimiento de estas dos finalidades, implica la potencial exigencia de la efectividad de tal derecho colectivo por parte de cualquier miembro de la colectividad. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Los principios constitucionales que regulan la función administrativa, consagrados en el artículo 209 Superior, son de obligatorio cumplimiento para el Estado en el desarrollo de sus distintas actividades, en la medida en que ostentan la naturaleza de normas jurídicas con fuerza vinculante y de aplicación directa, razón por la cual su exigencia o cumplimiento no está condicionado a la expedición de leyes que los desarrollen.

Sobre la naturaleza de estos principios y su obligatoriedad en toda la actividad estatal, y específicamente en materia de contratación estatal, ha sostenido el Consejo de Estado:

“Los principios y las reglas son normas jurídicas, pues unos y otras establecen un deber ser y, finalmente, exigen un determinado comportamiento. En efecto, los principios jurídicos, como las reglas, tienen valor de fuente del derecho, forman parte del ordenamiento jurídico y su violación puede ser sancionada. (...)”

La doctrina y la jurisprudencia han esbozado como principios fundamentales del proceso licitatorio los de libertad de concurrencia, igualdad, publicidad y transparencia. La Ley 80 de 1993 consagró como principios de la contratación estatal los de transparencia, economía y responsabilidad, a los cuales ha sumado los de planeación y el de selección objetiva. Por lo demás, el procedimiento precontractual que adelanta la administración, es un típico procedimiento administrativo, sujeto a los principios orientadores de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, señalados en el artículo 3 del C.C.A. y en el artículo 209 de la Carta. La ley como se señaló, y lo ha manifestado la jurisprudencia, estableció que los principios generales que rigen la contratación pública en general y la función administrativa, son igualmente aplicables a la contratación directa. Recapitulando, es menester señalar que la Ley 80 de 1993, Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, se encuentra fundamentado en los principios constitucionales, rectores de la función



*administrativa, generales del derecho, de interpretación de los contratos, particulares del derecho administrativo y los establecidos directamente en el mismo...*⁸

Y en igual sentir ha precisado la Corte Constitucional:

*“Los principios (...), consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez (...) Su alcance normativo no consiste en la enunciación de ideales que deben guiar los destinos institucionales y sociales con el objeto de que algún día se llegue a ellos; su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base [deontológico]-jurídica sin la cual cambiaría la naturaleza misma de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y su razón de ser. Los principios expresan normas jurídica para el presente; son el inicio del nuevo orden.”*⁹

Al estar revestidos de fuerza normativa, tener una aplicación directa y ser de obligatorio cumplimiento en la contratación estatal, los principios de la función administrativa son disposiciones de orden público que no pueden ser desconocidos por las entidades estatales y los particulares al celebrar contratos, so pena de incurrir en un objeto ilícito.

Por tal razón, la celebración de los contratos estatales debe estar guiada por el principio de la economía, el cual *“constituye una orientación, una pauta, para que el cumplimiento de los fines del Estado se proyecte buscando el mayor beneficio social al menor costo, sin que ello lo convierta en un fin en sí mismo”*¹⁰, y los principios de eficiencia y eficacia, por los cuales *“se busca obtener los fines de la contratación (eficacia), pero, de otra, maximizar los beneficios colectivos perseguidos con el menor uso de recursos públicos (eficiencia)”*¹¹; y el Juez estará facultado para declarar su nulidad absoluta cuando éstos se celebren con violación de los citados principios.

En consonancia con los anteriores principios, el tercer inciso del artículo 29 de la Ley 80 de 1993, norma vigente al momento de la celebración de los contratos de concesión objeto de estudio, consagraba como una obligación derivada del

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Expediente 31447, sentencia del 3 de diciembre de 2007. C.P.: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T – 406 de 1992. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 849 de 2005. M.P.: Dr. Álvaro Tafur Galvis.

¹¹ Op. Cit. Consejo de Estado. Expediente 31447.



principio de selección objetiva de los contratistas el tener que suscribir contratos cuyo valor fuera acorde con los “*precios o condiciones del mercado*”, norma de orden público cuya transgresión también acarrea la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito.

Debido a la relevancia de esta obligación en el ámbito de la contratación estatal, es necesario citar en extenso la siguiente jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual se define con toda claridad su alcance:

“¿Qué se debe entender entonces, por “sobrecosto” en los procesos de contratación?

Al respecto, se observa que el término ha sido manejado en materia de contratación estatal para determinar esos mayores gastos e inversiones que tuvo que soportar el contratista en la ejecución del objeto contratado, que no fueron previstos ni reconocidos por la entidad estatal.

Sin embargo, para los efectos contemplados en la Ley 472 de 1998, la acepción de tal término es otra, por cuanto tiene que ver con el valor del contrato celebrado, teniendo en cuenta los precios reales del mercado, que en cumplimiento del deber legal impuesto, han debido ser analizados y estudiados por la Administración de manera previa a la iniciación del proceso de selección y contratación.

Los precios reales del mercado son “lo que, de acuerdo con las reglas del mercado, pueda ser el costo de ‘los bienes, servicios, suministros, etc. Es decir, del objeto u objetos a contratar en un lugar determinado, en un momento determinado, bajo determinadas circunstancias y conforme a las variables que el objeto del contrato implique, tales como cantidad, calidad, especialidad, etc. Lo anterior con el propósito ineludible de que la administración no pague más, ni pague menos, de lo que verdaderamente cuestan en el tráfico jurídico ordinario dichos bienes o servicios”¹².

Quiere decir lo anterior, que el libre juego de la oferta y la demanda en el tráfico mercantil, es el que determina en un momento dado los precios de los bienes y servicios, y en la medida en que la Administración Pública participa como un operador más en ese mercado, al demandar esos bienes y servicios, debe también atenerse a los precios del mismo, cumpliendo además con el ya referido deber de estudiarlos previamente a la contratación, con el fin de evitar “...pagar más respecto de la realidad del mercado, lo cual configuraría a todas luces no sólo una situación de peculado, sino una afrenta al patrimonio público”¹³ (...)

El estudio' previo de los precios del mercado, permitirá entonces a la Administración determinar, al momento de evaluar las propuestas que reciba, si las mismas guardan una relación equilibrada; con aquellos, o si resultan demasiado altas, de tal forma que deban ser descalificadas.

Debe tenerse en cuenta también, como lo hace hoy el Decreto 2170 de 2002 (art. 6)¹⁴,

¹² SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando; Tratado de Derecho Administrativo, T. IV, Contratación Indevida; Universidad Externado de Colombia, 1ª ed., 2004. pg. 166.

¹³ SANTOFIMIO Gamboa, Op. Cit., pág. 167.

¹⁴ “Art. 6.- De la consulta de precios o condiciones del mercado. (...) La entidad tendrá en cuenta los valores de fletes,

que "...el concepto de precio del mercado debe entenderse en su sentido amplio, en el entendido que comprende una serie de variables de acuerdo a las condiciones, ambiente, lugares, distancias, y demás elementos que puedan influir ciertamente en su conformación, si entendemos que el mismo es variable y carente muchas veces de uniformidad".¹⁵

En el presente caso es evidente que los contratos de concesión fueron celebrados con clara violación de los principios de eficiencia, eficacia y economía, y que la garantía de ingresos mínimos estipulada a favor de los contratistas desconoce abiertamente los precios del mercado, condiciones que necesariamente conllevan el amparo del derecho colectivo invocado.

En efecto:

- De acuerdo con los hechos y pretensiones incoados en la demanda, los contratistas ya recuperaron las *"inversiones para la construcción, dotación de equipos de parqueaderos, así como los demás costos, gastos y erogaciones en que incurrieron con ocasión de la ejecución de las concesiones"*, y *"a la fecha han repartido \$5.139.4 millones en dividendos"*.

- A pesar de haberse recuperado la inversión efectuada para la construcción, mantenimiento y operación de los parqueaderos, la subsistencia e inminente prórroga de la obligación a cargo del IDU de garantizar una cobertura de ingresos mínimos a los contratistas evidencia que la celebración de los contratos vulneró flagrantemente los principios de eficiencia, eficacia y economía, en la medida en que el precio pactado y los costos derivados del cumplimiento de la referida obligación superan con creces las utilidades que normalmente esperaría el contratista en condiciones de mercado.

En efecto, continuar amparando los ingresos mínimos de los contratistas cuando éstos han recuperado la totalidad de la inversión realizada evidencia que al momento de celebrarse los contratos y de determinarse su valor se incurrió en una sobrevaloración del precio de la construcción de la obra (construcción de los parqueaderos) o en una sobrevaloración del precio del mantenimiento y operación de la misma.

En otras palabras, con el pago de la garantía se estaría pagando por encima de los precios de mercado por la construcción de la obra o por la explotación y mantenimiento económico de la misma.

seguros y demás gastos en que deba incurrir el proveedor para la entrega de los valores de fletes, seguros y demás gastos en que deba incurrir el proveedor para la entrega de los bienes o servicios, así como las condiciones de pago, volúmenes y en general, todos aquellos factores que afecten el precio del bien o del servicio"

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Expediente AP-03-01195, sentencia del 10 de marzo de 2005. C.P.: Dr. Ramiro Saavedra Becerra.



MEDIOS DE PRUEBA QUE SE HARÁN VALER:

Desde ahora solicito que se tengan como tales los siguientes:

DOCUMENTALES:

QUE ACREDITAN LA REPRESENTACIÓN:

Poder que acredita mi personería.

RELATIVOS A LOS HECHOS DE LA ACCIÓN POPULAR:

1. Certificado de existencia y representación legal de la sociedad CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 85 S. A.
2. Certificado de existencia y representación legal de la sociedad CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 97 S. A.
3. Certificado de existencia y representación legal de la sociedad CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 90 S. A.
4. Certificado de existencia y representación legal de la sociedad CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 77 S. A.
5. Fotocopia autenticada del pliego de condiciones de la licitación pública IDU-LPSSE-003-1999
5. Fotocopia autenticada del contrato No. 385 de 1999, sus tres (3) otrosí y un (1) contrato adicional.
6. Fotocopia autenticada del pliego de condiciones de la licitación pública IDU-LPSSE-001-1999.
7. Fotocopia autenticada del contrato No. 386 de 1999, sus tres (3) otrosí y un (1) contrato adicional.
8. Fotocopia autenticada del pliego de condiciones de la licitación pública IDU-LPSSE-002-1999.
9. Fotocopia autenticada del contrato No. 387 de 1999, sus tres (3) otrosí y un (1) contrato adicional.



10. Fotocopia autenticada del pliego de condiciones de la licitación pública IDU-LPSSE-004-1999.
11. Fotocopia autenticada del contrato No. 388 de 1999, sus tres (3) otrosí y un (1) contrato adicional.
12. Fotocopia autenticada del memorando STCC-6500-43882 de septiembre 24 de 2007, emanado de la Dirección Técnica Legal del IDU.
13. Fotocopia autenticada del oficio con radicado IDU 099341 de 22 de abril de 2008, suscrito por el Contralor General de Bogotá.
14. Fotocopia autenticada del concepto emitido por la Oficina de Análisis y Control de Riesgos de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, de fecha 6 de octubre de 2008.
15. Fotocopia autenticada del informe con radicado IDU-164533 de octubre 29 de 2008, rendido por el Gerente de la Interventoría de los contratos de concesión.
16. Fotocopia autenticada del estudio de evaluación financiera elaborado por la Subdirección Técnica de Planeación Estratégica del IDU, en el mes de noviembre de 2008, titulado "INFORME DE EVALUACIÓN FINANCIERA DE ALTERNATIVAS DE LA CONCESIÓN DEL EJE DE LA AVENIDA 15", el que solicito en forma comedida al Juzgado se tenga como **experticia**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 183 inciso segundo del C. de P. C.
17. Certificación causación y pagos del 2001 al 2010, de la cobertura de ingresos mínimos, establecida en el numeral 1.4.6 de cada uno de los pliegos de condiciones, y se pactó en la cláusula 10, numeral 10.2 de cada uno de los contratos de concesión, expedida por el Instituto de desarrollo Urbano IDU
18. Registro fotográfico que evidencian la ocupación y el estado de cada uno de los cuatro (4) parqueaderos, en octubre 12 de 2010.
19. Cinco (5) informes de auditoria practicada por la Contraloria de Bogota al Instituto de Desarrollo Urbano IDU en los años de los años de 2004, 2005, 2007, 2008, 2009 y un (1) pronunciamiento, en los que se advierte sobre los errores en la estructuración técnica, legal y financiera de los contratos de concesión Nos. 385, 386, 387, y 388.
20. Copia de los Estados Contables y Financieros de los Parqueaderos Subterráneos Calle 77, 85, 90 y 97.



EXPERTICIO TÉCNICO:

Solicito al despacho se sirva tener la evaluación financiera aportada documentalmente, y a la que se hace referencia en el numeral 17 de las pruebas documentales, como experticia técnica del IDU, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 del C. de P. C., inciso segundo.

De no accederse a ello, deberá tenerse la evaluación como documento público, y en ese orden, solicito, en forma subsidiaria, la designación de un perito experto en asuntos contables y financieros, a fin de que determine lo siguiente:

1. Cómo ha sido la evolución de la ocupación de los parqueaderos y de la estructura de costos.
2. Cuál es la proyección financiera de los contratos.
3. Determinar si los concesionarios han recuperado la inversión y su cuantía.
4. Establecer si ha habido reparto de utilidades y su valor.
5. De prorrogarse la garantía de ingresos mínimos, a partir del año 11 en cada uno de las concesiones, cuál sería el valor que se vería obligado a pagar el Concedente.

OFICIOS:

1. En forma comedida solicito al señor Juez se sirva oficiar a la Secretaría General del Concejo Distrital de Bogotá, dependencias ubicadas en la calle 34 No. 27-36 de esta ciudad, con el fin de que se remitan, con destino a este proceso, fotocopias autenticadas de los Acuerdos 079 de 2003 (código de Policía) 139 de 2004, 294 de 2007 y 356 de 2008.
2. Igualmente, solicito al señor Juez se sirva oficiar a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con el fin de que se remitan, con destino a este proceso, fotocopias autenticadas de los Decretos Distritales 423 de 1995, 626 de 1998, 007 de 2002, , 445 de 2003, 139 de 2004, 198 de 2004, 115 de 2006, 268 de 2009, 406 de 2009 y 474 de 2009.

PARTES, REPRESENTANTES Y NOTIFICACIONES:

1. El demandante la Contraloría de Bogotá en la Carrera 16 N° 79-34 de esta ciudad.
2. Los demandados el Instituto de Desarrollo Urbano, establecimiento público del orden distrital, creado por el Acuerdo No. 19 de 1972 del Concejo de Bogotá, persona jurídica de derecho público demandada, tiene domicilio en Bogotá, D. C., y su sede principal en la calle 22 No. 6-27 de esta ciudad.
3. Las demandadas firmas o sociedades CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 90 S. A., CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 77 S. A.,



CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 85 S. A., y CONCESIÓN PARQUEADERO CALLE 97 S. A., personas jurídicas de derecho privado, constituidas en la modalidad de sociedades anónimas, debidamente inscritas en la Cámara de Comercio de Bogotá, con matrículas mercantiles 00953206, 00953226, 00953199 y 009553203, respectivamente.

Se encuentran representadas legalmente, cada una de las sociedades, por el señor **ANDRÉS JARAMILLO LÓPEZ**, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.686.892, o quien haga sus veces, con dirección de notificación judicial en calle 94 A No. 11 A-50, de Bogotá, D. C.

ANEXOS :

Anexo a este escrito los documentos relacionados en el acápite de pruebas

Señor Juez,

Nombres y Apellidos
C. C. _____ **de Bogotá**
T. P. No. _____ del C. S. de la J

2.1.3. Hallazgo administrativo al IDU, porque durante los 10 primeros años de operación de los parqueaderos subterráneos de la carrera 15, el IDU no ha realizado ninguna actividad importante para mejorar la demanda y disminuir la “Cobertura de Mínimos” que ha sido pagada a los cuatro concesionarios en la cuantía de \$51.927 millones

Terminando aquí el texto de la acción popular enviada a la oficina jurídica de la Contraloría de Bogotá, para que una vez revisada sea firmada por el Señor Contralor, este ente de control le informa al IDU que al margen de las actuaciones fiscales que adelante la Contraloría de Bogotá, por haberse otorgado y firmado los cuatro (4) contratos de concesión en condiciones ampliamente desventajosas para el patrimonio público del Distrito Capital, **resulta evidente que además del desinterés de los concesionarios por mejorar el nivel de entradas a los parqueaderos**, como se demostró en el numeral 9 de los hechos del proyecto de demanda de acción popular, el IDU ha sido igualmente ineficiente pues no ha realizado ninguna acción administrativa que mejore la entrada de usuarios a los parqueaderos a fin de disminuir el “Pago de mínimos” que como también se dijo en el numeral 12 ascienden a **\$51.927 millones han sido pagados por el IDU bajo la figura de “Cobertura de Ingresos Mínimos”** de acuerdo con lo contractualmente pactado en la



cláusula 10.2 de los cuatro (4) contratos de concesión, con lo cual se ha cubierto EL DÉFICIT DE DEMANDA.

Es por lo anterior que la Contraloría de Bogotá, al margen de las acciones que se adelanten frente a la Acción Popular, deberá incluir en el plan de mejoramiento actividades encaminadas a mejorar la entrada a los parqueaderos, de manera independiente y diferente a las que adelanten o no los concesionarios, con el fin de minimizar el efecto que sobre el patrimonio público se produzca por la caída en la demanda de cupos en los parqueaderos construidos en el subsuelo de la carrera 15, de propiedad del IDU

2.2. EN COADYUVANCIA PRESENTADA EL 28 DE OCTUBRE DE 2010 POR LA CONTRALORIA DE BOGOTA AL JUEZ 43 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTA, SE ADVIERTE SOBRE DAÑO FISCAL QUE SE OCACIONARIA AL PATRIMONIO PUBLICO SI SE PAGARAN INCENTIVO DE \$10.800.000: HABIENDOSE INTERPUESTO EN JULIO 26 DE 2010, POR LA SEÑORA MARIA DEL ROSÁRIO ESCOBAR, ACCION POPULAR RECLAMANDO \$10.800.000.000 COMO INCENTIVO DEL 15% DE LOS \$72.000 MILLONES DEL ANTICIPO NO LEGALIZADO POR LAS EMPRESAS DEL GRUPO NULE CONTRATADAS PARA LA CONSTRUCCION DEL GRUPO 4 DE LA FASE III DEL SISTEMA TRANSMILENIO, LA CONTRALORIA DE BOGOTA **AL EXAMINAR LA PRECISION TECNICA, LEGAL Y FINANCIERA DEL TEXTO DE LA ACCION POPULAR, Y HABIENDO COMPROBADO QUE DESDE EL 2007, ES DECIR DESDE ANTES DE LA SUSCRIPCION DEL CONTRATO Y HASTA SEPTIEMBRE DE 2010, FECHA POSTERIOR A LA ACCION POPULAR, LA SEÑORA ESCOBAR NO HA SOLICITADO NINGUN TIPO DE INFORMACION AL IDU, PARA LA CONTRALORIA DE BOGOTA RESULTA EVIDENTE QUE LA ACCION POPULAR SOLO PUDO HABER SIDO ELABORADA AL INTERIOR DEL IDU O CON AYUDA DE PERSONAL DEL IDU, Y ASI SE LO HIZO SABER AL IDU EN COMUNICACIÓN DE HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA PENAL Y DISCIPLINARIA, E IGUALMENTE PRESENTO COADYUVANCIA DENTRO DEL PROCESO DE LA ACCION POPULAR ADVIRTIENDO SOBRE POSIBLE DAÑO FISCAL AL PATRIMONIO PUBLICO EN LA CUANTIA DE \$10.800.000.000 .**

CONTRALORIA DE BOGOTÁ D.C. Folios: 7 Anexos: No

Radicación # 201087642 Fecha 2010-10-28 16:51 PRO 222860

Tercero : (ATM028826) LINA ANGELA MARIA CIFUENTES CRUZ

Dependencia : DESPACHO DEL CONTRALOR

Tip Doc : Oficio (SALIDA) Número : 10000-21591



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

10000

Doctora

LINA ÁNGELA MARÍA CIFUENTES CRUZ

Juez 43 Administrativo del Circuito de Bogotá

E. S. D.

Ref.:

Expediente:

Demandante:

Demandado:

Acción Popular

11001333104320100009500

María del Rosario Escobar Girona

Instituto de Desarrollo Urbano y otro

Respetada Señora Juez

El suscrito, MIGUEL ÁNGEL MORALESRUSSI RUSSI, en calidad de Contralor de Bogotá D.C., acudo a su despacho con el fin de solicitarle, que de conformidad con los planteamientos que adelante se expondrán, se revise de manera parcial las pretensiones de la acción popular de la referencia, no accediendo al reconocimiento equivalente al 15% del valor que se recupere, a favor de la accionante, conforme al Artículo 40 de la Ley 472 de 1998, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

La Contraloría de Bogotá D.C., tiene como objetivo ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito capital y le corresponde, por mandato constitucional, adelantar un control de gestión y resultados fundamentado en la eficiencia, la eficacia, la equidad y la economía.

Dentro de este contexto, el órgano de control fiscal por mi representado, con base en los resultados de la auditoría de gestión adelantada al Instituto de Desarrollo Urbano "IDU" en cumplimiento del PAD 2010, Ciclo II y revisando el Contrato de Obra IDU-137 de 2007, correspondiente a la construcción del Grupo 4 de la Fase III de Transmilenio, considera necesario hacer algunos aportes, a efecto que su despacho, si así lo estima, los tenga en cuenta en el momento procesal oportuno, dado que dichas irregularidades fueron establecidas por el Órgano de Control, en desarrollo del ejercicio auditor y no como una actividad profesional de un particular, lo cual podría significar que dicha pretensión para reclamar el incentivo equivalente al 15% de \$72.000'000.000, es decir la suma de DIEZ MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$10.800.000.000), está basada sobre todos los argumentos expuestos por la entidad que represento a través del mecanismo establecido en la ley 610 de 2000.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Conforme a lo anterior, al revisar el contenido de la demanda de acción popular materia de este pronunciamiento, se pueden observar situaciones que causan desconcierto por la manera como la accionante narra los hechos que le sirven de fundamento, pues se advierte tal detalle, precisión, puntualidad y exactitud que sólo podría manejar alguien que desde el interior del IDU tenga acceso directo a actuaciones propias del trámite inherente al referenciado contrato, salvo que haya solicitado formalmente la información pertinente a la accionada, haciendo uso de los medios legales establecidos para tal fin, lo que en este caso, como se pasa a probar, no ha ocurrido.

Con fundamento en lo expuesto, es pertinente recordar que las acciones populares nacieron a la vida jurídica como acciones de tipo civil, es así como el Código Civil las consagró en los Artículos 1005, 2359 y 2360. La primera norma citada contemplaba a favor del demandante que en ejercicio de la acción popular lograra la demolición, el arreglo de una construcción o se resarciera el daño provocado, una recompensa a cargo de quien estaba causando tal amenaza o vulneración. Igualmente, tal régimen *ius privatista* consagraba a favor de la persona que actuaba en beneficio de la comunidad y lograba sentencia favorable, una indemnización por todas las costas de la acción, reconociendo una suma por el tiempo y la diligencia empleada en el ejercicio de la misma.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se elevó a rango constitucional el carácter de las acciones populares y se amplió el campo de aplicación, convirtiéndolas en acciones públicas, mediante las cuales cualquier persona puede solicitar al juez competente la protección de los derechos e intereses colectivos, que estuvieren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una persona natural o jurídica. En desarrollo del artículo 88 superior, que contempla las acciones populares, el legislador expidió la Ley 472 de 1998.

La ley 472 de 1998, “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”, prevé los incentivos legales en sus artículos 39 y 40 inciso primero, los cuales a su tenor señalan:

“ARTICULO 39. INCENTIVOS. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos”.

“ARTICULO 40. INCENTIVO ECONOMICO EN ACCIONES POPULARES SOBRE MORAL ADMINISTRATIVA. En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

entidad pública en razón a la acción popular, (...)". (negritas y subrayado fuera de texto).

Sobre el tema, dijo la Corte Constitucional¹:

"La Corte se pregunta ahora: ¿quién debe pagar el monto del incentivo decretado por el juez de la acción popular, tanto el del artículo 39, como del 40 de la ley 472 de 1998. Sin lugar a dudas este monto debe pagarlo la persona que atentó o vulneró el correspondiente derecho o interés colectivo, pues, no sería lógico ni jurídico que en la perspectiva de proteger derechos e intereses vinculados al cumplimiento de las tareas estatales, sea el mismo Estado quien deba soportar una erogación con ocasión de un proceso en el que se demostró la responsabilidad de un tercero. Es apenas obvio que cada cual debe responder por los efectos nocivos de su propia conducta, lo cual, a más de ser justo y necesario, resulta ampliamente pedagógico en la esfera de las políticas preventivas del Estado sobre derechos e intereses colectivos. Por consiguiente, el monto total del incentivo determinado por el juez debe pagarlo la persona que atentó o vulneró el correspondiente derecho o interés colectivo. En el evento del artículo 40, siendo el estado el afectado o "víctima" del acto que afecta la moral administrativa, no puede además ser afectado con una disminución de lo que recupere, siendo lo razonable que el incentivo lo pague el autor o cómplice del detrimento patrimonial. Esta es la misma posición que en la interpretación y aplicación de esta norma ha hecho el Honorable Consejo de Estado y que la Corte Constitucional ahora avala, como manifestación del denominado derecho viviente".

El incentivo económico es una forma de compensar la carga que asume quien demanda y a la vez hacer más efectiva la defensa de los derechos protegidos. A este respecto el Consejo de Estado ha indicado: "el legislador al crear la figura del incentivo económico, buscó, fundamentalmente, ofrecer un estímulo a los demandantes en las acciones populares por haber procurado la defensa de los derechos colectivos consagrados en la ley y, de esta forma, conseguir que las demás personas naturales o jurídicas ejerzan ese mecanismo judicial para efectivizar los derechos e intereses de la comunidad. No debe entenderse que el mencionado incentivo constituya un castigo al demandado, como tampoco que esté encaminado a resarcir los perjuicios sufridos por la comunidad; se trata, simplemente, de un reconocimiento al actor popular por haber tenido la iniciativa frente a una situación que vulneraba o amenazaba los derechos de una colectividad".

En cuanto a la finalidad buscada por quien demanda en acción popular, la Corte Constitucional ha señalado que dicha acción combina el deber de solidaridad que atañe a todas las personas, con la potestad del Estado para inducir, promocionar, patrocinar, premiar y en general, estimular el ejercicio de las mismas orden a la materialización y preservación de determinados bienes jurídicos de especial connotación social.

¹ Sentencia C-459 de 2004. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

También manifiesta, que ello "encuentra arraigo constitucional en el hecho de que nuestra Carta Política no prohija un modelo ético único, pues la pluralidad de pensamiento y el respeto a la diferencia campean cual coordinadas rectoras de las instituciones del Estado y de las relaciones entre los particulares y las autoridades públicas", señalando entonces que, "respetando el pensamiento que cada cual pueda tener sobre la forma de hacer efectivo su deber de solidaridad, el Congreso prevé un estímulo que resulta válido frente a la efectiva defensa de los derechos e intereses colectivos. De suerte tal que, a tiempo que el demandante reporta un beneficio para sí, la sociedad se siente retribuida con la efectiva reivindicación de sus derechos e intereses".

De igual forma, recuerda que la Defensoría del Pueblo consideró la recompensa o incentivo como una compensación del tiempo, el trabajo y el dinero invertidos por el accionante en el proceso, toda vez que la finalidad de la acción popular es la protección de los bienes jurídicos de interés general².

Acota que en los proyectos que originaron la Ley 472 de 1998 se indicó que el incentivo sólo puede predicarse en las acciones populares y no en las de grupo, como quiera que éstas últimas tienen como finalidad obtener una indemnización de perjuicios al grupo y por lo tanto no es procedente decretar incentivo económico a su favor.

Al respecto la Sentencia C-459 del 11 de mayo de 2004 de la Corte Constitucional, el Procurador define que el incentivo en las acciones populares es un medio para estimular, motivar y animar a las personas a defender a través de las acciones populares los derechos colectivos. Por lo tanto, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación concluye que tal incentivo no constituye un pago indemnizatorio, siendo ello un requisito indispensable para que sea procedente la acción de repetición.

El término incentivo consagrado en la Ley 472 de 2004, ha sido interpretado de diferentes maneras por la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues, se le ha asimilado indistintamente a premio, reconocimiento, compensación, recompensa y aún tratadistas como Javier Tamayo Jaramillo, han afirmado que cumple la misma función de las agencias en derecho y que por lo tanto tales agencias no son procedentes cuando el juez en la sentencia ordena al demandado pagar el incentivo, pues de lo contrario, este pagaría la condena, más las costas, más el incentivo y habría enriquecimiento sin causa a favor de la entidad pública beneficiada con la sentencia. (Tamayo Jaramillo, Javier, Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil, Baker & McKenzie, 2001, páginas 174 y 175).

² Defensoría del Pueblo. Acciones Populares. Documentos para el Debate. Ed. Imprenta Nacional. Bogotá, Mayo de 1994. En: Concepto Dirección de Defensa Judicial de la Nación. Oficio 014673 DDJN/0800 del 4 de noviembre del 2004, folio 1.

El incentivo, se reitera, es un medio para estimular, mover, animar a las personas a defender, a través de las acciones populares, los derechos colectivos, en muchos casos afectados por los económicamente poderosos.

Al respecto, hay que destacar que una revisión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de acciones populares muestra que en la fijación del monto del incentivo se ha tenido en cuenta principalmente la labor diligente y oportuna desplegada por el actor para lograr, a través de este mecanismo judicial de participación, la protección de unos derechos que no pertenecen a él individualmente sino a toda la colectividad.

Por lo tanto, es importante recordar algunos pronunciamientos jurisprudenciales:

Consejo de Estado, expediente AP-2571, Consejero Ponente: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Actor: William Alfonso Navarro Grisales Bogotá. D.C., Sentencia del primero (1) de marzo de dos mil uno (2001):

"...es cierto que la obligación de pagar el mencionado incentivo no constituye por sí misma una condena, pero en todo caso, no consultaría la equidad obligar a alguien a la realización de esa erogación por el sólo hecho de constituir la parte demandada en un proceso de acción popular".(negrillas fuera de texto):

Consejo de Estado, expediente AP-166, Consejero Ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia del 17 de junio de 2001:

"La Sala reitera que la acción popular no es subsidiaria, que no se trata de una acción sancionatoria y que no se identifica con ninguna acción de responsabilidad, pues si así fuera, el argumento de la existencia de tales acciones resultaría suficiente para desplazar la acción popular, que, por este camino, quedaría vacía de contenido real".(negrillas fuera de texto):

Consejo de Estado, expediente 2001 - 0186, AP 214. Consejero Ponente Ricardo Hoyos Duque. Sentencia del 4 de octubre de 2001:

"Con el pago de incentivo no se vulnera el patrimonio público, pues éste tiene como fin atender a las necesidades de la comunidad y en este evento la misma comunidad será beneficiada con las medidas que adoptará la administración, en relación con el espacio público".

Consejo de Estado, expediente 2003-0014. Consejero Ponente Ramiro Saavedra Becerra. Auto del 4 de marzo de 2005:

"Al rescate de la moral y la ética pública"

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

"La finalidad del incentivo económico no es la de resarcir perjuicios, sino operar como un estímulo a los ciudadanos para que participen mediante la acción popular, en defensa de los derechos e intereses colectivos"

Consejo de Estado 16 de febrero (2006), Radicación número: 15001-23-31-000-2003-01345-01(AP) Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

" (...) Segundo: Que teniendo en cuenta el carácter básicamente legislado de nuestro derecho, el estudio que debe efectuarse en las acciones populares sobre la moralidad administrativa, no está encaminado a hacer un juicio volitivo o de conciencia sobre la actuación del funcionario o del Estado, pues lo perseguido a través de esta acción, no es otra cosa que la protección del derecho a la moralidad administrativa, donde la evaluación de la conducta de la autoridad sólo puede hacerse bajo la perspectiva de la función administrativa, enmarcada por los principios constitucionales y las normas jurídicas. Entonces para que pueda hablarse de vulneración a tal derecho colectivo, debe existir necesariamente una transgresión al ordenamiento jurídico, además de otros elementos adicionales, porque no toda ilegalidad atenta contra dicho derecho, debiendo probarse también la mala fe de la Administración y la vulneración a otros derechos colectivos. En consecuencia, y en este derecho, la Sala no encuentra prueba alguna dentro del expediente que permita constatar que tal derecho ha sido violado, dado que no se logra demostrar una transgresión a los principios de la función pública, como tampoco se demuestran prácticas de corrupción o desviación de dineros u otras conductas tendientes a favorecer los intereses particulares y personales o, los de terceros en perjuicio del interés general. Ahora bien, en cuanto a lo que asimismo dice el demandante sobre que no se cumplieron las normas superiores en que debería fundarse la Ordenanza, ello a lo sumo constituiría una ilegalidad, que conforme a la jurisprudencia citada, no se demuestran actividades dolosas, toda vez que el demandante no aportó, como era su deber, (Art. 30 ley 472 de 1998) prueba alguna de la mala fe, o del quebranto del interés general, en beneficio de un particular por parte de la Asamblea Departamental ni de la Gobernación del Departamento de Boyacá. Nota de Relatoria: Ver Sentencia AP-166 de junio 17 de 2001, Sección Tercera Consejo de Estado. (las negrillas y el subrayado no son del texto original):

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado por el Consejo de Estado, la Contraloría de Bogotá, D.C., en defensa del patrimonio público del Distrito, resalta que para la existencia de una vulneración a la moralidad administrativa alegada por el demandante, debe existir necesariamente una transgresión al ordenamiento jurídico, además de otros elementos adicionales, porque no toda ilegalidad atenta contra dicho derecho, debiendo probarse también la mala fe de la Administración y la vulneración a otros derechos colectivos.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

Página 6 de 7

En este caso, dadas las circunstancias descritas, este incentivo económico se puede convertir en estímulo perverso para la presentación de acciones populares de manera indiscriminada, en la medida en que el monto compromete el patrimonio del Distrito y esto puede implicar una verdadera violación al derecho colectivo al patrimonio público de todos los ciudadanos de Bogotá.

Para terminar, resulta pertinente recordar que por algunos de los hechos objeto de la Acción Popular 2010-0095, la entidad que presido inició el Proceso de Responsabilidad Fiscal radicado en el número 17010-011/10, en punto al resarcimiento del presunto daño infringido a los intereses patrimoniales de Bogotá D.C. — siempre que concurran las exigencias previstas por los Artículos 4° y 5° de la Ley 610 de 2000- actuación ésta derivada de hallazgos fiscales, entre otros.

NOTIFICACIONES

Las recibo en la Secretaría de ese despacho en la Carrera 16 N° 79-34. Edificio Amalfi de Bogotá, D.C.

ANEXOS

1. Copia auténtica del Acta 007 del 11 de Febrero de 2008, que corresponde a la sesión plenaria ordinaria del Concejo de la ciudad, en la cual consta mi elección como Contralor de Bogotá D.C. para el período 2008-2011. (28 folios).
 2. Copia auténtica del Acta 008 del 12 de Febrero de 2008, que corresponde a la sesión plenaria ordinaria del Concejo de la ciudad, en la cual consta mi posesión como Contralor de Bogotá D.C. para el período 2008-2011. (12 folios).
- Cordial saludo,



MIGUEL ÁNGEL MORALES RUSSI
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Otoniel Medina Vargas.

Revisó: Campo Elías Rocha Lemus, Jefe Oficina Asesora Jurídica.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00



2.3 CORRESPONDE A LA AUDITORIA PRACTICADA A LA TERMINAL DE TRANSPORTES S.A.:

ANTE EL HECHO QUE LA GERENCIA DEL TERMINAL DE TRANSPORTE EN OCTUBRE DE 2010¹⁶, HA SOLICITADO AL IDU LA COMPRA DE 48.861 M2 DEL PREDIO EL CANGREJAL ADICIONALES A LOS 40.000 M2 COMPRADOS EN MAYO DE 2009, LA CONTRALORIA DE BOGOTA ADVIERTE, SOBRE LA CONVENIENCIA DE QUE AL MARGEN DE LAS METAS DEL PLAN DE DESARROLLO, LA TERMINAL REVISE LA OPORTUNIDAD, PERTINENCIA Y CONVENIENCIA DE CONSTRUIR EL TERMINAL DEL NORTE, EN EL PREDIO DIAGONAL AL CENTRO COMERCIAL SANTA FE, PRECISAMENTE DONDE COMIENZA EL BORDE SUR DEL PLAN ZONAL DEL NORTE, PUES SU LOCALIZACION EN LA CALLE 193, CONTRAVIENE NORMAS URBANISTICAS Y DEL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD (PMM) QUE EL 15 DE AGOSTO DE 2006 ADOPTA LA “ESTRATEGIA DE INTERCAMBIO MODAL” (ART. 36) CON LA CUAL SE ORDENA LA CONSTRUCCION EN PROXIMIDADES DE LA CALLE 245 DEL “COMPLEJO DE INTEGRACION MODAL DEL NORTE” EN UN AREA DE 120.000 M2, DE LOS CUALES EN 44.000 M2 SE CONSTRUIRA EL TERMINAL DEL NORTE, EN 740000 M2 SE CONSTRUIRA EL PORTAL DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PUBLICO MASIVO, INCLUYENDO EL TERMINAL DEL TREN DE CERCANIAS

No han sido pocos los intentos de la Administración Distrital para la construcción del “*Sistema de terminales satélites de Transporte Interurbano*”, cuyos antecedentes se inician con la Administración del Alcalde JAIME CASTRO (1992-1995), en la que se concibe el control el transporte interurbano producto de la integración de los flujos de pasajeros del Área Metropolitana de Bogotá, con la construcción de tres (3) Terminales Satélites de Transporte, dos (2) de transporte Interurbano y uno (1) de transporte Suburbano.

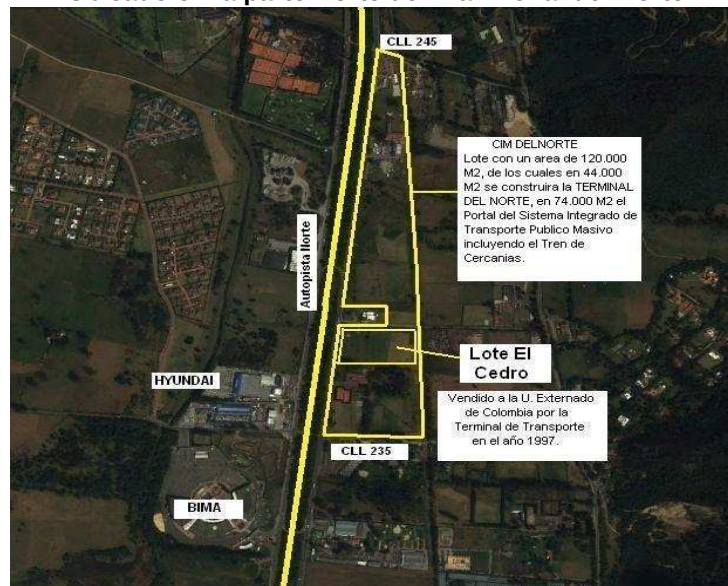
Los dos terminales Interurbanos alternos, al que ya existe en el sur occidente de la ciudad (Ciudad Salitre) estarían ubicados al norte y al sur de la ciudad respectivamente; en cuanto al “*Terminal de Buses Suburbanos*”, según un estudio realizado por el Instituto SER en 1993 demostró que un alto porcentaje de usuarios de este tipo de transporte tenia como punto de llegada el centro de la ciudad, por lo cual se consideró que este sitio era el más indicado para instalarlo.¹⁷

¹⁶ Solicitud 2010EE392 del Ingeniero Lucas Rincon Gerente de la Terminal de transporte S.A. dirigida al IDU el 6 de octubre de 2010

¹⁷ Instituto Ser de Investigación. “*Estudio de un sistema de terminales de transporte interurbano y suburbano para Santa Fe de Bogotá*”. Bogotá, febrero de 1993.

En la primera Administración del Alcalde ANTANAS MOCKUS, (1995-1998) se cancelaron estos proyectos, (en algunos casos, éstos ya estaban en ejecución) generándole a la Terminal de Transporte S.A. procesos litigiosos y altos costos financieros pues accedió a créditos de corto plazo para impulsar el inicio de éstos proyectos que habían sido formulados en la administración del Alcalde CASTRO, y por no haber el Distrito Capital capitalizado la empresa, **se ordenó la venta de los predios que se habían comprado para la construcción de estos terminales entre los cuales se encontraba el de Soacha donde se tenía prevista la construcción del Terminal del Sur y el lote el “Cedro” que con una cabida superficial de 28.921 m² se encontraba ubicado en la calle 235 de la Autopista Norte precisamente en el sitio donde hoy la administración Distrital tiene previsto la construcción del Complejo de Integración Modal del Norte (CIM del norte), como resultado de la “Consultoría para la Estrategia Técnica, Financiera y legal, para la implementación de Intercambiadores de Pasajeros en Bogotá y su entorno regional fase I del plan de Intercambiadores modales”, contratada por la Secretaria de Movilidad, este predio que forma parte del que adquirirá la Administración Distrital para la construcción del **CIM del norte** fue adquirido por la Terminal de Transporte S.A. por un valor de \$2.710.000.000, fue inexplicablemente vendido a la Universidad Externado de Colombia el 06 de noviembre de 1997, y ahora se tendrá que comprar nuevamente un predio que hace 13 años era de su propiedad el cual aparece señalado en la figura 1.**

Figura 1
Complejo de Integración Modal del Norte (CIM del norte)
Ubicado en la parte Norte del Plan Zonal del Norte





La decisión de cancelar los proyectos del Alcalde CASTRO , estaba ligada a la visión de la Administración Distrital de MOCKUS, de que se desarrollaran previamente los estudios de JICA sobre el Sistema Integrado de Transporte Masivo, estudios que fueron redefinidos en el POT por la administración de PEÑALOSA (1998-2001) y que contempla como componentes del Sistema de Transporte: Sistema de Transporte Masivo Metro; Primera Línea de Metro; Sistema Integrado de Corredores de Buses y Rutas Alimentadoras; Sistema de Ciclorrutas; Sistema de Tren de Cercanías; Sistema de Estacionamientos Públicos; Terminales de Transporte (pasajeros y mercancías).

En el escenario de inversión del Plan de desarrollo *“Para Vivir todos del mismo lado”* 2001-2004, segunda administración del Alcalde ANTANAS MOCKUS para el periodo no se proyectaron recursos relacionados con el componente de *“Terminales de Transporte”* ya formulados en el Plan de Ordenamiento Territorial-POT

Para el periodo 2004-2008, el Alcalde GARZÓN en el marco de la normatividad fijada por el POT y las metas del eje urbano regional del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Publicas para Bogotá D.C., *“Bogota Sin Indiferencia, Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”* , prioriza la construcción de los terminales satélites de transporte intermunicipal del Sur y del Norte como apoyo a la política de conexión de la ciudad con la región, iniciándose en febrero de 2007 la construcción del Terminal del Sur, puesto en servicio al finalizar el Gobierno del Alcalde Garzón.

La gestión del Gobierno del Alcalde MORENO, en relación con el tema de la construcción del Terminal de norte, se materializa por las actuaciones administrativas adelantadas por la Terminal de Transporte S.A., que en criterio de esta Contraloria no corresponden a actividades de articulación con la política publica de movilidad, por las siguientes razones:

1. Porque para el caso del corredor norte de la ciudad, se ha propuesto construir la Terminal del Norte en un terreno ubicado en la calle 193 diagonal al centro Comercial Santafé, que fue seleccionado En septiembre de 2004 sin considerar que la localización de este tipo de equipamientos en cumplimiento del POT deben conducir al mejoramiento de la movilidad urbana y su articulación con la región, y desde el punto de vista urbanístico se debe minimizar su impacto en el entorno urbano, por lo cual el Terminal del Norte, se deben ubicar cerca a la periferia y en este caso en el borde norte del Plan Zonal del Norte y no en el Borde sur donde se encuentra ubicado el predio el cangrejal, es decir que la Terminal del Norte se debe ubicar cerca al punto de encuentro de la ciudad urbana con la región, tal como lo señalan las normas preexistentes y Planeacion Distrital en respuesta VSTP-2010-2930 de diciembre 3 de 2010 a la proposición del Consejo de Bogota No.518 de 2010:



Pregunta 8: “¿Cuál sería el margen de utilidad y que beneficios traería la construcción del Terminal del Norte?”

Respuesta 8: Desde el punto de vista urbanístico, dado que el financiero corresponde a la Terminal de Transporte, los análisis realizados por la SDP permiten establecer que la localización de este equipamiento repercutirá notoriamente en el entorno urbano, por lo que su implementación debe acompañarse de una serie de actuaciones que mitiguen los impactos que genere en el territorio (...) lo anterior, bajo el respeto por la preexistencias urbanas y la normatividad de la zona norte del Distrito

El desarrollo futuro del Terminal del Norte es fundamental para mejorar las condiciones de movilidad urbana y su articulación con la región

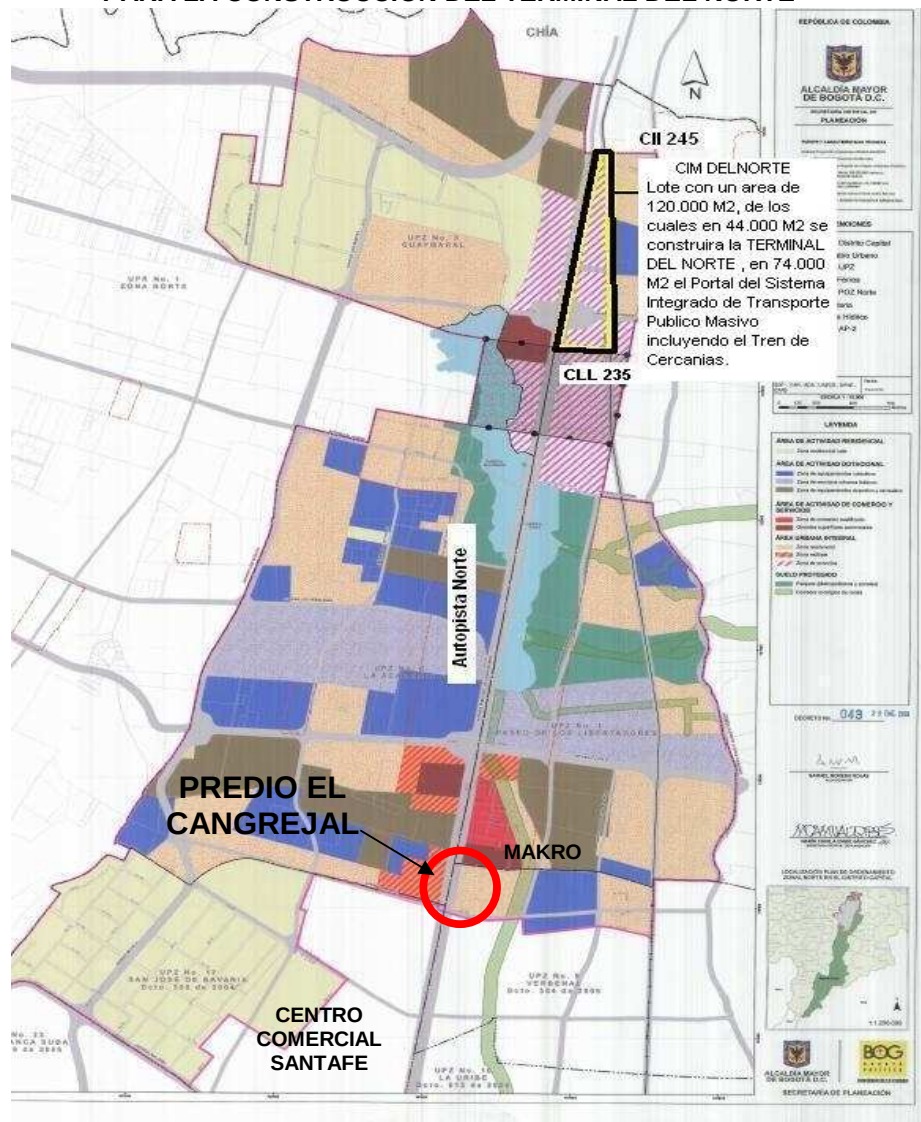
En este sentido, la SDP ha solicitado que las actuaciones urbanas necesarias para la implantación del Terminal del Norte se coordinen y promuevan de forma unificada desde el Sector Movilidad con el propósito de garantizar la articulación de los componentes, recursos y actores vinculados

Por ultimo se informa que la Terminal de Transporte S.A. ha presentado ante la SDP los documentos para iniciar el proceso para contrata la Concesión para el diseño, construcción, explotación, operación y mantenimiento del Terminal del Norte, a los cuales se les efectuaron observaciones conforme a lo expresado anteriormente”.

2. **Por no haberse previsto la dinámica de la ciudad impactada por: la adopción en agosto de 2006 del Plan Maestro de Movilidad** que reglamenta los conectores del Transporte Interurbano con el Sistema Integrado de Transporte Publico (SITP), y **la adopción del Plan Zonal del Norte** (ver Figura 1A) que según Planeación Distrital, tendrá a futuro aproximadamente 446 mil habitantes residentes más una población flotante futura de 299 mil personas aproximadamente, alrededor de 54 kilómetros de vías nuevas, y alrededor de 132 mil unidades de vivienda nueva, se puede afirmar que la selección en el año de 2004 por parte del consultor contratado por Planeación Distrital, del lote el cangrejal ubicado en la calle 193 diagonal al centro Comercial Santafé y en el borde sur donde comienza el Plan Zonal del Norte y en el cual la Terminal de Transporte S.A. compro en el 2009 el lote el cangrejal, en el cual la Terminal de Transportes S.A. pretende construir el Terminal del Norte fue equivocada, lo cual se refirma al igual que en el punto anterior, con lo expresado por Plantación Distrital en respuesta VSTP-2010-2930 de diciembre 3 de 2010 a la proposición del Concejo de Bogota No.518 de 2010:

Figura No. 1A

**LOCALIZACION EN PLAN DE ORDENAMIENTO ZONAL NORTE
 DEL PREDIO EL CANGREJAL COMPRADO POR LA TERMINAL DE TRANSPORTES S.A.
 PARA LA CONSTRUCCION DEL TERMINAL DEL NORTE**



“Pregunta 3: “¿Para la realización de dichos estudios, se tuvo en cuenta la implementación del Plan Zonal del Norte y el Sistema Integrado de Transporte?”.

Respuesta 3: La implementación del Terminal del Norte debe ser considerada como un proyecto fundamental para la planeación territorial de la zona norte del Distrito Capital y la planeación del transporte, dado que constituye un componente común y estratégico, tanto para el plan Ordenamiento Zonal del Norte –POZ Norte- (Decreto Distrital 043 de 2010) como para el Sistema Integrado de Transporte público –SITP- (Decreto Distrital 309 de 2009).

(...)En el marco de lo expuesto, la SDP ha hecho énfasis en diversas oportunidades para que la implantación del Terminal del Norte garantice la articulación de los diferentes componentes, recursos y actores, requeridos por las disposiciones contenidas en el POZ Norte, el Plan Maestro de Movilidad y el SITP, para que la intervención se abordada de manera integral. Lo anterior, no excluye la posibilidad de plantear un desarrollo por etapas que se adecue en el tiempo al proceso de urbanización de esta importante zona de la ciudad. De esta forma el Distrito Capital capitalizará esta oportunidad urbana para consolidar la estrategia de ordenamiento del territorio de la zona norte y dinamizar la articulación con la región". Negrilla fuera de texto

Cuadro No.1
EN SEIS MESES EL IDU PARA LA COMPRA DEL PREDIO EL CANGREJAL EMITE
CUATRO (4) AVALUOS DIFERENTES

Predio Cangrejal	Avalúos realizado por la Lonja Cámara de la Propiedad Raíz en:	Valor metro cuadrado de terreno del avalúo Lonja	Valor metro cuadrado de terreno avalúo de referencia	Diferencia	
		\$	\$	\$	%
Primer Avalúo	Jun. 10 de 2006	425.000	90.000	335.000	372,2
Segundo Avalúo	Ago. 09 de 2006	400.000	90.000	310.000	344,4
Tercer Avalúo	Ago. 09 de 2006	220.000	90.000	130.000	144,4
Cuarto Avalúo	Dic. 15 de 2006	155.000	90.000	65.000	72,2

- Porque con el conocimiento del impacto que para el entorno urbano tendría la construcción del Terminal en el lote en cangrejal ubicado en la calle 193 por la preexistencia normativa del POT, y con el conocimiento de que estaba prácticamente estaba terminado el Plan Maestro de Movilidad (PMM), que de manera detallada determinaba la ubicación en la calle 245 del **“Complejo de integración modal del norte (CIM)”** en un área de 120.000 m2, de los cuales en 44.000 m2 se construirá el Terminal del Norte, no se entiende como el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), El 25 de noviembre de 2005 el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) define en la resolución 838 las zonas de reserva para las terminales de transporte interurbano del Norte y del Sur, con lo cual viabiliza a la compra en la calle 193 del predio el cangrejal por parte del IDU, que finalmente después de



cuatro (4) años de negociación el 27 de mayo de 2009 termina con la compra de 40.000 m2 que corresponden al 32,9% del total de la reserva definida por el DAPD, esta compra por valor de \$6.209.966 al igual que en la mayoría de las que se efectuaron para la fase III del Sistema Transmilenio tuvo durante el segundo semestre del 2006, cuatro (4) avalúos con diferencias enormes entre avalúos y entre los avalúos y el precio de referencia calculado por Catastro las cuales se observan en el cuadro anterior. Es evidente además la falta de acompañamiento efectivo del IDU y de la Secretaría de Movilidad que como cabeza del sector y miembro de la Junta Directiva¹⁸ del Terminal de Transporte S.A. hubiera podido evitar la compra del predio y asesorar su ubicación acorde con el POT y demás normas preexistentes.

4. Sorprende además el hecho de que sin haberse revisado la oportunidad pertinencia y conveniencia de construir el Terminal del norte en el predio de la 193 diagonal al centro comercial santa fe, pretendan de manera desordenada y sin el aval de la secretaria de movilidad, materializar el proyecto que ahora resulta ser diferente al que la administración anterior del Terminal de transportes s.a. había radicado ante las autoridades distritales para la obtención del plan de implantación, y para el cual se ha solicitado al IDU la compra adicional de los 48.861 m2 que restan de la reserva del costado occidental

En los siguientes aparte, iniciado con la normatividad preexiste que regula dentro de la estrategia de intercambio modal la operación del sistema de terminales Satélites de Transporte Interurbano, se analizan las actuaciones de la administración distrital relacionadas con el “*Sistema de Terminales de Transporte Interurbano de pasajeros de Bogotá D.C.*” y el impacto los efectos que están han tenido y puedan tener en el ordenamiento del territorio de la ciudad y la región

2.3.1. ESTA ES LA NORMATIVIDAD DE LA POLITICA PUBLICA, IINMERSA EN EL PLAN DE OPRDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) Y EN EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD (PMM), Y EN EL PLAN ZONAL DEL NORTE, QUE REGULA LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE TERMINALES SATELITES DE TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS DE BOGOTA D.C.

Con la Ley 388 de 1999, Ley de Desarrollo Territorial en Colombia, se inicia un proceso de planificación integral, concertada y a largo plazo donde se reconoce la función publica del urbanismo y que tiene como uno de sus principios “*posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos*”. Es así, como mediante el Decreto 619

¹⁸ Son Miembros de la Junta Directiva de la Terminal de Transporte S.A.: La Secretaria de Movilidad, la Alcaldía mayor de Bogota, la Secretaria de Hacienda, el Ministerio del Transporte y la Corporación de Abastos de Bogota S.A.



de 2000 se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, D.C. - POT, donde se establece como un componente del sistema de transporte las Terminales de Transporte (pasajeros y mercancías) y determina en cuanto a las Terminales de buses interurbanos, en el Artículo 188 que *“Como complemento funcional al sistema de transporte se adopta un subsistema de estaciones terminales de buses interurbanos.*

Posteriormente mediante el Decreto 469 de 2003 se produce la primer revisión del POT, cuyas normas junto con las del Decreto 469 son compiladas conjuntamente con los decretos que se han producido para su reglamentación, en el Decreto 190 de 2004, las cuales tal como lo informara Planeación Distrital en su respuesta VSTP-0449 de 2008 al Concejo de Bogotá proposición 164 de 2008) en relación con el ordenamiento logístico de mercancía de carga y que en el tema de terminales de pasajeros de transporte interurbano, se relaciona así:

(i) El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Sistema Terminales de Transporte Interurbano de pasajeros

o El artículo 4 relacionado con las áreas de actuación estratégica en el marco de una agenda regional, determina que el Distrito Capital establecerá acuerdos y alianzas con la Nación, Departamentos, Municipios y demás autoridades con competencia en la región Bogotá-Cundinamarca, entre otros temas, en cuanto a la Movilidad Inteligente y en torno entre otras a las siguientes operaciones estratégicas:

- ***“1. Gestión de proyectos económicos regionales.*** Para el efecto se adelantarán acciones de promoción y articulación de proyectos estructurantes con la región que como los de movilidad, servicios públicos domiciliarios y medio ambiente, permitirán la distribución equilibrada de la población en el territorio y la cofinanciación de proyectos económicos estratégicos tales como el Plan Estratégico Exportador Regional y las cadenas productivas”.

-
- ***“3. Movilidad inteligente.*** Se identificarán los espacios de articulación de la infraestructura vial y de los modos de transporte necesarios para soportar la plataforma productiva regional. El Distrito Capital apoyará la formulación de proyectos y planes concertados dentro de la fase I de la Mesa de Planificación Regional Bogotá- Cundinamarca, tales como el Puerto Multimodal de Puerto Salgar, el Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado - incluida la adecuación de accesos para la movilidad de la carga pesada en la Zona Franca de Bogotá y de los pasajeros, y la ampliación de las vías que articulan la ciudad a la región.”
- (Subrayado fuera de texto)

o El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) definió tres (3) **tipos de instrumentos para su reglamentación:** los instrumentos de planeación, financiación y gestión,



los primeros como su nombre lo indica se encargan de definir las políticas y las normas en torno a la planeación del territorio, los de financiación y gestión sirven para costear económicamente y hacer posible el desarrollo urbano. Todos ellos se deben poner a disposición de los habitantes y del territorio, bajo principios de equidad, función social e interés general.

Los instrumentos de planeación se jerarquizan según sus propósitos, su escala y el ámbito que regulan, y se clasifican así:

- Planes maestros (1er nivel)
- Planes zonales (2do nivel)

Es así como el artículo 46 **determina dentro de los planes maestros prioritarios el de Movilidad**, el cual según el artículo 47 deberá formularse a más tardar el 30 de abril de 2006.

En relación con los planes zonales el artículo 48 señala que: Los planes zonales son instrumentos de planeación que definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, (...) Parágrafo: **La Administración Distrital en el corto plazo delimitará y elaborará los planes para el ordenamiento zonal del área de expansión de Usme y para el sector norte del Distrito Capital**, los cuales servirán de base para la adopción de los planes parciales.

- o El artículo 162, establece que **el Sistema de Movilidad** está conformado por los subsistemas viales, de transporte y de regulación y control del tráfico. 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 rural del Distrito Capital y conectar la ciudad con la red de ciudades de la región, con el resto del país y el exterior.**
- o El artículo 6 de la misma norma, con relación a **la política sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión**, determina que para promover su participación en la red de ciudades interdependientes de la región, el Distrito Capital adelantará las acciones urbanísticas que permitan consolidar su actual estructura urbana y optimizar el uso y aprovechamiento de su territorio.

La consolidación urbana, tiene como condición evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos, mediante la protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes: Cuenca del Río Bogotá, cerros orientales y zonas rurales del sur y del norte. Con este fin, el uso del suelo en dichas áreas se orientará soportado en un conjunto de estrategias entre las que se tiene: "3. *Asignación de usos del suelo en las áreas de expansión atendiendo las demandas por equipamiento y vivienda, concordantes con la capacidad de respuesta de las demás ciudades de la red regional, y prever las infraestructuras y los proyectos necesarios que mejoran la integración de la movilidad regional y nacional de carga y pasajeros y disminuyen*



los déficit de equipamiento en una periferia urbana desequilibrada.” (Subrayado fuera de texto)

- o El artículo 10 del Decreto en mención, en materia de política de movilidad determina que se orienta a mejorar la productividad de la ciudad y la región mediante acciones coordinadas sobre los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico **con el fin de garantizar proyectos eficientes, seguros y económicos, que tiendan a la generación de un sistema de transporte de pasajeros urbano regional integrado** y a la organización de la operación del transporte de carga para mejorar su competitividad en los mercados nacionales e internacionales.
- o Así mismo, el artículo 64 del Decreto indicado anteriormente, determina para la articulación física y virtual con el comercio nacional e internacional **se buscará asignar recursos de nueva inversión a las infraestructuras necesarias para la movilidad de carga y pasajeros en la red de ciudades de la región**, y para la exportación de bienes y servicios al resto del país e internacionalmente.

Adicionalmente, el artículo 164, define que el Sistema de Movilidad del cual forman parte integral las terminales de pasajeros de transporte urbano e interurbano, se conforma para lograr un transporte urbano - regional integrado, eficiente y competitivo, en operación sobre una red vial jerarquizada y a regular el tráfico en función de los modos de transporte que la utilicen.

El sistema debe dar respuesta a las necesidades internas y de conexión con los **flujos externos de movilidad de pasajeros y de carga**, en el marco de la estrategia de ordenamiento para una ciudad abierta y desconcentrada en un territorio urbano-regional, orientado a consolidar el área urbana, contener la conurbación, mejorar la productividad sectorial y en general, aumentar la competitividad de la región Bogotá - Cundinamarca. En los objetivos definidos por el sistema de movilidad que a su vez se relacionan con el sistema de terminales de transporte interurbano de pasajeros, se tienen:

1. Estructurar el ordenamiento urbano regional.
2. Articular en forma eficiente y competitiva los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico.
3. **Conectar las terminales de transporte y de carga interurbano en emplazamientos que permitan la articulación eficiente de los diversos modos de transporte.**
4. Consolidar el área urbana.
5. Contener la conurbación de Bogotá con los municipios vecinos mediante una conectividad eficiente con la red de ciudades.
6. Mejorar la productividad sectorial.
7. Apoyar las operaciones que buscan aumentar la productividad y competitividad de la región Bogotá Cundinamarca mejorando la

- conectividad interna de Bogotá y con las ciudades de la red, y de la región con los mercados nacional e internacional.
8. Mejorar los niveles de accesibilidad hacia y desde los sectores periféricos de Bogotá.
 9. Mejorar la gestión operacional de la red vial y del subsistema de transporte, con el fin de optimizar su utilización.
 10. Fortalecer la autorregulación y los sistemas de control y vigilancia del tráfico vehicular.
 11. Reducir los niveles de contaminación ambiental por fuentes móviles. E incorporar criterios ambientales para producir un sistema de movilidad ecoeficiente.
 12. Disminuir los tiempos de viaje y los costos de operación vehicular.
 13. **Reducir los flujos de tráfico de pasajeros y de carga en la zona urbana con destino a otras ciudades de la región y el país.**
 14. Incrementar la seguridad vial y disminuir los índices de accidentalidad mediante una señalización correcta y una norma técnica de diseño de cruces entre ciclo rutas, la red peatonal y la vehicular. Se creará con la Secretaría de Tránsito y el IDU un sistema de revisión y atención inmediata de la señalización y de seguridad en puntos críticos de accidentalidad
 15. **Realizar y cofinanciar con el sector público y privado regional y nacional proyectos que permitan mejorar la conectividad entre el Distrito Capital, la Región, el país y el exterior.**
 16. **Coordinar con las entidades responsables de la planeación, operación y control, las políticas fiscales, de inversión y policivas, que respondan a los objetivos de un sistema regional de movilidad competitivo y articulado.**
 17. Mejorar la accesibilidad y conectividad entre las distintas centralidades, el centro de Bogotá y la red regional de ciudades.
 18. **Organizar las rutas de transporte público urbano tradicional (buses, busetas y colectivos), para evitar sobrerrecorridos, excesos en las frecuencias y la concentración de rutas en los mismos corredores viales.**
 19. **Articular e integrar de manera eficiente las ciclorrutas, las rutas de transporte público, las rutas troncales y el transporte regional y nacional.**
 20. Articular los diversos modos de transporte con el Aeropuerto El Dorado.
 21. Garantizar la inversión en mantenimiento vial y la sostenibilidad del sistema.
 22. Regular el estacionamiento en vía y fuera de vía, en función de la oferta y la demanda y fortalecer los mecanismos de control y la vigilancia al estacionamiento ilegal en espacio público.

23. Atender las áreas urbanas con mayores deficiencias viales mediante corredores de movilidad local.
- o Según el Artículo 164 del Plan de Ordenamiento Territorial el Subsistema de Transporte debe responder en forma eficiente, económica y segura a los deseos de viaje de la población, así como a las necesidades de movilización de carga. En consecuencia, los proyectos del subsistema deben concebirse en función de los orígenes y destinos de los viajes, tanto dentro de la ciudad como entre esta y la red de ciudades de la región, así como de las necesidades del transporte nacional e internacional. A su vez señala que el subsistema de transporte se compone de:
 - a. Red de transporte masivo Metro.
 - b. Red de corredores troncales de buses y sus rutas alimentadoras.
 - c. Red de transporte público colectivo.
 - d. Tren de cercanías.
 - e. Transporte individual público y privado.
 - f. Red de estacionamientos públicos en vía y fuera de vía de propiedad pública, privada o mixta.
 - g. Terminales de pasajeros de transporte urbano e interurbano.
 - h. Terminales de carga.
 - i. Aeropuertos El Dorado y Guaymaral.” (Subrayado fuera de texto)
 - o En el Parágrafo único del Artículo 200 del Plan de Ordenamiento Territorial, establece que las terminales de pasajeros de transporte urbano e interurbano son complemento funcional al Subsistema de Transporte, se ordeno que ***“la determinación de las áreas y la reserva de los predios específicas para la localización de cada una de las terminales a que hace referencia el presente artículo, será fijada por el departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), para lo cual deberá adelantar los estudios correspondientes en un plazo máximo de dos (2) años, contado a partir de la aprobación del Plan”***
 - o En el artículo 178 del Decreto Distrital 190 de 2004, se refiere a la delimitación de las reservas viales para efectos de constituir futuras afectaciones (artículo 159 del Decreto 619 de 2000), **se dispuso que ccorresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) definir con detalle las zonas de reserva vial**, señalarlas sobre la cartografía oficial y ordenar y aprobar su demarcación sobre el terreno cuando lo juzgue conveniente.
- (ii) **El Plan Maestro de Movilidad (PMM) que reglamenta y el Sistema Terminales de Transporte Interurbano de pasajeros**

- o El artículo 36 del Decreto 319 de 2006 (PMM) adopta la **Estrategia de intercambio modal**¹⁹ “Con el fin de aprovechar las potencialidades de cada modo y medio de transporte y obtener una mejora de las condiciones de movilidad de la población, se implantarán dentro del Distrito Capital intercambiadores modales, concebidos éstos como equipamientos o infraestructuras destinadas a integrar el uso de diferentes modos o medios de transporte para que las personas cubran su viaje, los cuales constituirán el elemento básico para los procesos de integración de los modos del transporte de pasajeros en la Ciudad y en la Ciudad Región”.

En este marco la unión de varios intercambiadores modales constituirá un **Complejo de Integración Modal (CIM)**²⁰ del transporte de pasajeros,

El Complejo de Integración Modal del Norte (El CIM del Norte): tal como se observa en el cuadro siguiente este complejo de intercambiadores estará compuesto por:

- el IMIT (Terminal de transporte intermunicipal), el IMAT (Estacionamiento para autos privados),
- el IMCOM (Portal del Sistema integrado de transporte público masivo) (incluyendo en este caso la Terminal del Tren de Cercanías)
- el IMNOT (Estacionamiento para bicicletas).

Su ubicación está planteada en el límite del Distrito, para el caso del Norte sería en las proximidades a la Calle 245, en la siguiente tabla se resume el predimensionamiento en áreas y costos.

Cuadro No. 2
ESTE ES EL RESUMEN DE LAS ÁREAS NECESARIAS DEL CIM DEL NORTE Y LOS COSTOS ESTIMADOS EN EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD, ADOPTADOS POR EL PLAN ZONAL DEL NORTE

INTERCAMBIADOR	ÁREA TOTAL (MILES DE M2)	COSTO DE IMPLEMENTACION (MILLONES DE \$)	OBSERVACIONES
IMIT	44.0	19.900	
IMAT	--	5.900	Se plantea construir el estacionamiento es solución subterránea
IMCOM	74.0	75.500	
IMNOT	2.0		
TOTAL	120.0	101.300	

Fuente: Elaboración por el Consultor con base a varias fuentes y estimados propios.

¹⁹ **Intercambiador Modal:** Lugar de intercambio entre diversos modos de transporte. Centro de generación y atracción de actividades y servicios públicos y privados en el que confluyen autobuses urbanos e interurbanos, taxis, automóviles, personas con movilidad reducida, peatones y ciclistas

²⁰ **CIM:** Complejo de Integración Modal. Instalación de múltiple usos en donde los usuarios del transporte público colectivo intercambian de modo de transporte. El complejo de integración modal podrá estar complementado con instalaciones comerciales



- o En el marco del Artículo 36, el Artículo 42 del Plan Maestro de Movilidad (Decreto 319 de 2006) adopta **los Intercambiadores Modales Transporte Interurbano-Sistema Integrado de Transporte Público (IMIT)**, que tendrán como finalidad integrar el transporte público interurbano con el sistema integrado de transporte público. Los terminales de transporte de pasajeros por carretera deberán contar con las condiciones que se exigen para las terminales de transporte y con los siguientes elementos que les permitan operar como intercambiadores:
- a) Ofrecerán intercambio modal al Sistema Integrado de Transporte Público.
 - b) Serán terminales de servicios de transporte con vehículos para pasajeros y equipaje con destino a los restantes IMIT y al Intercambiador Modal Aeropuerto IMA.
 - c) Serán terminales finales de ruta para la llegada y despacho de vehículos de pasajeros por carretera; en tanto evitarán la circulación de buses interurbanos por la trama urbana.
 - d) Para efectos de los derechos de uso del IMIT por vehículos de transporte de pasajeros por carretera, se aplicarán los correspondientes a los terminales de transporte.

PARÁGRAFO PRIMERO. La Secretaría de Tránsito y Transporte (hoy secretaria de Movilidad), fijará, a través de resolución, los recorridos internos del transporte interurbano en servicio. El ascenso y descenso de pasajeros no podrá efectuarse en ningún caso, por fuera de los IMIT, so pena de la aplicación de sanciones de tránsito.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La Terminal de Transporte S.A. realizará estudios para definir la continuidad de los servicios en las instalaciones del Terminal de Transporte existente.

Los Intercambiadores Modales Transporte Interurbano-Sistema Integrado de Transporte Público (IMIT) Tendrán como finalidad integrar el transporte público interurbano con el sistema integrado de transporte público masivo. Los terminales de transporte de pasajeros por carretera (IMIT) deberán contar con las condiciones que se exigen para las terminales de transporte y con los siguientes elementos que les permitan operar como intercambiadores:

- ☐ Ofrecerán intercambio modal al Sistema Integrado de Transporte Público.
- ☐ Serán terminales de servicios de transporte con vehículos para pasajeros y equipaje con destino a los restantes IMIT y al Intercambiador Modal Aeropuerto IMA.



- ☐ Serán terminales finales de ruta para la llegada y despacho de vehículos de pasajeros por carretera; en tanto evitarán la circulación de buses interurbanos por la trama urbana.
- ☐ Para efectos de los derechos de uso del IMIT por vehículos de transporte intermunicipal de pasajeros por carretera, se aplicará lo que determine la Terminal de Transporte S.A.

En principio el Plan Maestro de Movilidad adopta lo determinado por el DAPD con la ejecución del contrato SUB-0212400011 celebrado y terminado en septiembre de 2004 con IC Ingenieros Consultores Ltda con el objeto de *“Definir el sistema de terminales de transporte interurbano de pasajeros de Bogotá D.C., e identificar zonas y predios de la ciudad dentro de los cuales puedan desarrollarse, de acuerdo con las restricciones de carácter urbanístico, ambiental y operacional establecidas en el POT”, y planteado por el Terminal de Transportes S.A., conforme al estudio de la firma IC Ingenieros Consultores Ltda., para Bosa. También se comparte la necesidad de éstos en la Autopista Norte, la Calle 13 y la Calle 80, los cuales deberán considerar para su localización los siguientes factores determinantes*

Factores determinantes de localización y el predimensionamiento de los Complejos de Integración Modal:

En los numerales anteriores fueron explicadas las características de los distintos componentes del Sistema de Intercambiadores Modales y las propuestas de su localización las cuales se basan en los siguientes factores determinantes:

1. Integración de las diferentes actividades de transporte que favorezcan a los usuarios del servicio y los objetivos del PMM.
2. Aprovechamiento de los sitios existentes o proposición de nuevos emplazamientos que permitan la convergencia de las redes viales en función de los flujos del movimiento vehicular, peatonal y de bicicletas.
3. Desarrollo de acciones inversionistas y técnico - operativas encaminadas a promover los mejores vínculos de la Ciudad Región.
4. Consideración en tales acciones de las ventajas comparativas y la necesaria complementariedad de los diferentes modos como el transporte masivo, tanto automotor como ferroviario, el transporte público complementario, los taxis, la bicicleta y el modo peatonal.



Como ya se comentó, los determinantes de localización conducen al criterio, en correspondencia con los objetivos del PMM, de considerarlos como Complejos de Integración Modal (CIM) del transporte de pasajeros.

Así, resulta conveniente que los intercambiadores definidos en la periferia de la Ciudad se localicen y se interconecten entre sí, en cada caso, en terrenos aledaños de manera que se constituyan en verdaderos complejos de integración modal.

De acuerdo con ello, resulta necesario prever áreas de terreno que permitan la ubicación conjunta de los IMAT, IMIT, IMCOM y sus adecuados corredores peatonales y de bicicletas de manera que se propicie adecuadamente la integración funcional de los servicios. Por otra parte la Terminal del tren de cercanías se considera en los casos correspondientes y que son el CIM del Norte y el CIM Occidente por la Calle 13. Otra consideración muy especial es necesaria para el IMA según se expone más adelante.

Los componentes principales de los complejos en los casos de composición más completa se enumeran a continuación:

1. Terminal de Transporte Intermunicipal (IMIT) con sus instalaciones de atención técnica y de suministro de combustible.
2. Estacionamiento para autos privados (IMAT).
3. Terminal del Tren de Cercanías (IMIT).
4. Portal del Sistema Integrado de Transporte Público Masivo (IMCOM).
5. Área de acceso para el servicio de taxis.
6. Estacionamiento para bicicletas (IMNOT).
7. Corredores peatonales.

Como complemento a los CIM, se encuentran los Intercambiadores Modales Estacionamiento - Peatón (IMEP). Para la localización de estos puntos donde se necesitarán estacionamientos de alta capacidad, se definieron sectores en los cuales no habrá cobertura de transporte público.

2.3.2. CON LA EXPECTATIVA DEL CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PLAN DE DESARROLLO DEL ALCALDE GARZON, EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2004 EL CONSULTOR CONTRATADO POR PLANEACION DISTRITAL SELECCIONA PARA LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE TERMINALES DE TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS DE BOGOTÁ D.C., PREDIOS QUE EN EL CASO DE



BOSA Y EL CANGREJAL, ADEMÁS DE NO CUPLIR CON LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA DE MOVILIDAD (ART 163) NO CORRESPONDEN A LOS ESPACIOS DE MOVILIDAD INTELIGENTE (ART. 4) ORDENADOS POR EL POT.

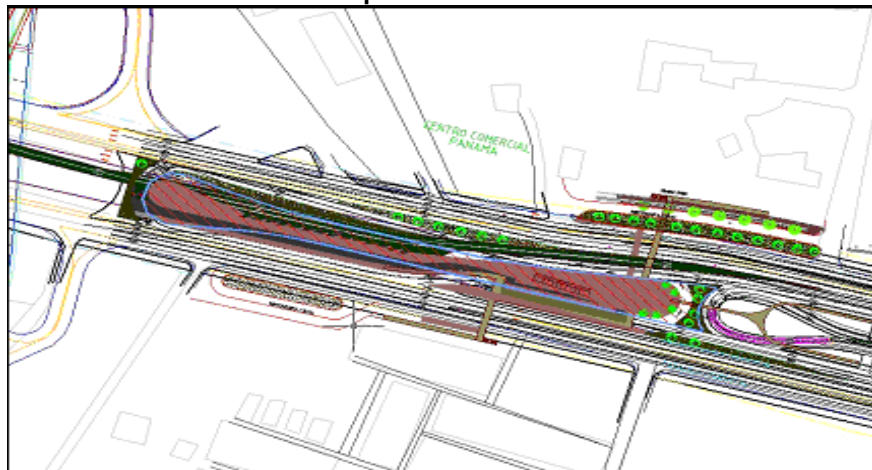
En el marco de la normatividad fijada por el POT y las metas del eje urbano regional del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008, *“Bogotá Sin Indiferencia, Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”* del Alcalde Garzón, se prioriza la construcción de los terminales satélites de transporte intermunicipal del Sur y del Norte COMO APOYO A LA POLÍTICA DE CONEXIÓN DE LA CIUDAD CON LA REGIÓN.

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital, estructuró los términos de referencia, e inició el proceso contractual que finalizó con la suscripción del contrato SUB02012400011 con la firma IC Ingenieros Consultores Ltda, cuyo contrato tenía como objeto contractual ***“Definir el sistema de terminales de transporte interurbano de pasajeros de Bogotá D.C., e identificar zonas y predios de la ciudad dentro de los cuales puedan desarrollarse, de acuerdo con las restricciones de carácter urbanístico, ambiental y operacional establecidas en el POT”***. Este contrato tal como lo informo Planeación al Consejo de Bogotá en respuesta TTV-3382 del 12 de noviembre de 2006, inició el 1 de abril del año 2004 y finalizó el 30 de septiembre del mismo año.

Con base en criterios considerados en la metodología de análisis multicriterio, que corresponden a los siguientes: relación del proyecto con el modelo de ordenamiento, accesibilidad vial, integración con la red de corredores troncales, impacto urbano y ambiental y costos de implantación, IC INGENIEROS LTDA presentaron las siguientes soluciones para la ubicación del “Sistema de Terminales de Transporte interurbano de pasajeros de Bogotá D.C.”:

En el corredor norte, fueron elegidos los siguientes: para corta distancia (sabaneros) el separador central adyacente al Portal de Transmilenio (gráfico 1. En especial por su facilidad de integración peatonal con el transporte urbano masivo);

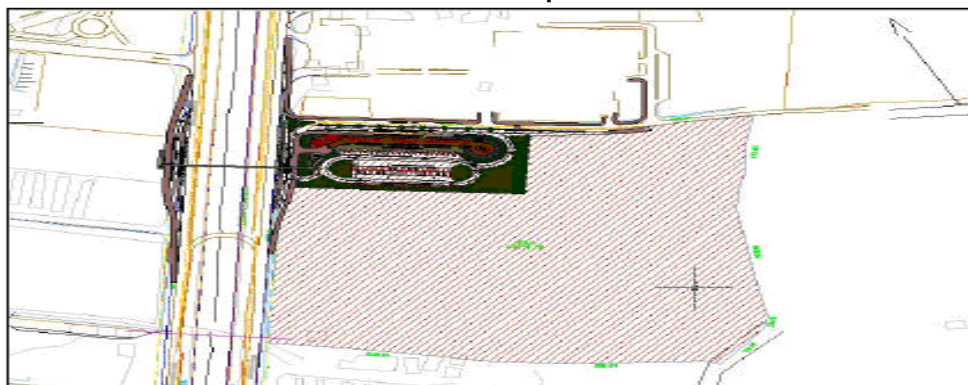
Grafica No. 1
Lote en el Separador Central Aut. Norte



Fuente: IC ingenieros consultores Ltda.

Para media y larga distancia se seleccionaron bien el mismo Terminal de los sabaneros, en el segundo piso, o un lote al sur de Makro sobre la Autopista por calle 193 costado oriental (gráfico 2); en ambas soluciones se ha considerado conveniente mantener la Terminal Central.

Grafica No. 2
Lote al sur de Makro Autop. Norte calle 193



Fuente: IC ingenieros consultores Ltda.

En el corredor sur, Según IC teniendo en cuenta el bajo volumen de tráfico de corta distancia, originado en su totalidad en la Terminal Central, se propone un (1) sólo terminal para todos los tipos de demanda, y se señala como lote propuesto el de propiedad de la Terminal de Transporte de Bogotá, ubicado en la Autopista Sur con Avenida Bosa, costado norte (gráfico 3), ubicación señalada como eje de integración del sur, criterio señalado por el POT, como

necesario para la definición del lote adecuado con el modelo de integración regional, lote en el cual se construyó el Terminal del Sur, el cual entra en operación el 5 de Diciembre del 2008, cuando estaba por finalizar el Gobierno del Alcalde Garzón

Grafica No. 3
Lote Terminal de Bogotá sobre Autopista Sur por Avenida Bosa, costado norte



Fuente. Google Maps

En el Corredor Oriente por ser menor el movimiento de pasajeros metropolitanos y con sólo dos empresas que originan viajes esporádicos en Yomasa. El estudio planteo dos alternativas, ambas para corta y media y larga distancia: la primera: en un lote sobre la Avenida Boyacá, costado sur, 300 m al occidente de la intersección con la Avenida Caracas (gráfico 4), ocupado actualmente por la firma Platones y Furgones Samacá.

Grafica No. 4
Lote Terminal de Oriente: Av. Boyacá, costado sur 300 m al occidente – intersección con la Av. Caracas



Fuente: Google Maps

La segunda: en el separador central de la Avenida Boyacá, al occidente del lote anterior (gráfico 5), en las cercanías de la intersección de Yomasa.

Grafica No. 5
Separador central de la Avenida Boyacá, al occidente



Fuente: Google Maps

La orientación que propone el estudio, señala “que los terminales satélite que se plantean servirán la demanda de aquellos usuarios cuyo origen o destino dentro de la ciudad están dentro del área de influencia de dicha Terminal y que requieran el transporte por el mismo corredor, es decir, se captarán los pasajeros que van a la Terminal Central o acceden al servicio en paraderos informales a lo largo de la ruta urbana entre el central y la localización de la nueva Satélite y utilizan el mismo corredor.

Teniendo en cuenta que por los aspectos de dinámica de ciudad, y de inobservancia de las normas del Plan de Desarrollo (POT), por si solos se constituyan en elementos de juicio para la actualización del estudio y selección del predio para la Terminal Norte, máxime cuando para la fecha de expedición del Plan Maestro de Movilidad, Decreto N° 319 de 2006 aún no se había adquirido el predio “El Cangrejal”. Con el objeto de conocer si se habían actualizado los estudios y diseños elaborados en el 2004, la Contraloría de Bogotá indagó en la Dirección de Planes Maestros y Complementarios y en la Dirección de Vías, Transporte y Servicios Públicos de la Secretaría Distrital de Planeación, si el estudio para “ **Definir el sistema de terminales de transporte interurbano de pasajeros de Bogotá D.C., e identificar zonas y predios de la ciudad dentro de los cuales puedan desarrollarse, de acuerdo con las restricciones de carácter urbanístico, ambiental y operacional establecidas en el POT**”, después de su aprobación ha sido actualizado, para lo cual El 7 de



diciembre de 2010 en acta de visita administrativa practicada por los auditores de la Contraloría de Bogotá representación de la Contraloría de Bogotá: Ingenieros Catastrales y Geodestas Oscar Sánchez Gaitán y Mario Enrique Silva. y atendida por Ing. Iván Alejandro García Grajales y Arq. Irma Yaneth Ávila Lombana y en calidad funcionario y contratista de la Secretaría de Planeación Distrital, de las Direcciones de Vías, Transporte y Servicios Públicos y Planes Maestros y Complementarios, respectivamente, PREGUNTA.

PREGUNTA DE LA CONTRALORIA DE BOGOTA:

1. *¿Se actualizó el estudio hecho en el año 2004 contratado por la SDP, con la firma IC Ingenieros Consultores Ltda. (Contrato No SUB 02012400011) para la ubicación de los predios destinados para la Terminal de Transporte Norte y Sur?*

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION:

No se actualizó directamente ese estudio, dado que la expedición del Plan Maestro de Movilidad mediante Decreto Distrital 319 de 2006 estableció el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) como eje estructurante del Sistema de Movilidad, y como parte de este se dispuso la red de intercambiadores modales. Los intercambiadores modales, son equipamientos que tienen como objeto aprovechar las eficiencias y potencialidades de cada modo y medio de transporte para obtener mejoras en las condiciones de movilidad de la población al interior del Distrito Capital y su articulación con la región, lo cual se logra mediante la integración de dichos modos de transporte para que las personas cubran sus viajes. Los intercambiadores modales se desarrollan en el Decreto mencionado, en el Capítulo V- Plan de intercambiadores modales (ART 36 a 45).

Conforme a las disposiciones contenidas en este Decreto el Terminal del Norte deben constituirse en Intercambiador Modal entre el Transporte Interurbano y el Sistema Integrado de Transporte Público – (IMIT).

La Secretaria Distrital de Movilidad desarrolló un estudio específico para lo referente a los intercambiadores modales, que definió, entre otros, las especificaciones y las localizaciones de los complejos de intercambio modal (CIM) en zonas próximas a los límites del Distrito Capital con los municipios circunvecinos. Entre los complejos definidos se encuentra el CIM del Norte que se localiza a la altura de la Autopista Norte con Av. Guaymaral, y que fue incluido en el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte (POZN), adoptado mediante Decreto Distrital 043 de 2010 –ver mapa No. 07: “Estructura Funcional: Sistema de Movilidad-Subsistema de Transporte”.



En conclusión, la expedición del Plan Maestro de Movilidad no hizo exigible actualizar el estudio de terminales sino desarrollar los intercambiadores modales.”

2.3.3. HABIENDO SIDO EQUIVOCADA LA SELECCIÓN DE LOS LOTES DE BOSA Y EL CANGREJAL, PARA LA CONTRUCCION DE LOS TERMINALES DEL SUR YA CONSTRUIDO Y EL DEL NORTE POR CONSTRUIR, NO SE ENTIENDE COMO PLANEACION DISTRITAL AL FINALIZAR EL AÑO 2005, A SOLICITUD DEL TERMINAL DE TRANSPORTES S.A., DEFINE LAS ZONAS DE RESERVA DE LAS TERMINALES DE PASAJEROS DE TRANSPORTE INTERURBANO DEL NORTE Y SUR DE LA CIUDAD.

Habiéndose definido en septiembre de 2004 el Sistema de Terminales de transporte interurbano de Bogotá, por IC Ingenieros Consultores Ltda, en desarrollo del contrato suscrito con Planeación Distrital, y entendiendo esta como la cuantificación de las áreas mas adecuadas para ubicar los terminales, el 21 de noviembre de 2005 el Departamento Administrativo de **Planeacion Distrital, con la expedición de la Resolución 838, define en su articulo primero las zonas de reserva para los terminales de Pasajeros de Transporte Interurbano del Norte y Sur**, de acuerdo con los planos de los proyectos definitivos elaborados dentro de los contratos:

- (i) SUB-0212400011 celebrado por el Departamento Administrativo de Planeacion Distrital, con IC Ingenieros Consultores Ltda con el objeto de “Definir el sistema de terminales de transporte interurbano de pasajeros de Bogotá D.C., e identificar zonas y predios de la ciudad dentro de los cuales puedan desarrollarse, de acuerdo con las restricciones de carácter urbanístico, ambiental y operacional establecidas en el POT”.
- (ii) TT008-2005 celebrado entre la Terminal de Transporte S.A. y la firma ACI Proyectos S.A. con el cual se desarrollo la consultaría denominada “Estudios y Diseños de la Terminal Satélite de pasajeros del Sur, que se ubicará en el predio de la Terminal de Transportes S.A. Calle 57Q Sur N° 75F - 82, sector Bosa, a la altura de la intersección de la Autopista Sur con Avenida Bosa, colindante con el Cementerio El Apogeo, en Bogotá, D.C.”.

Que dentro de las obligaciones asumidas por la firma ACI Proyectos S.A. en virtud del Contrato TT008-2005, se encuentra la definición de las áreas para la Terminal de Transporte Intermunicipal de Pasajeros del Sur.

- (iii) Que mediante órdenes de servicio s TT-OS-024-2005 y TT-OS-149-2005, celebradas por la Empresa Terminal Transporte S.A., con Rubiel Giraldo Pérez



y TT-OS-130-2005 con Blanca Nancy Gutiérrez Arias, se desarrollaron, respectivamente, *“los estudios topográficos para la incorporación ante el DAPD el Lote de Bosa y Aledaños”*, y el *“levantamiento topográfico sobre el predio ubicado al sur de almacenes Makro, denominado El Cangrejal”*.

Teniendo en cuenta que el Terminal del Sur ya fue construido, **la auditoria se focalizara en lo relacionado con el proyecto de construcción del Terminal de Norte**, para el cual el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) definió una zona de reserva para su construcción en una área de aproximadamente 121,596 m² (88.861 M² al costado oriental de la Autopista Norte y 32.735 m² al costado occidental), de los cuales **la Terminal de Transporte S.A. solicito Plan de Implantación en un área de 40.000 m² que corresponde al área hasta ahora adquirida en la calle 193 diagonal al “Centro Comercial Santafé”**, en la cual tal como lo manifestara el Ingeniero David Mayorga Director Técnico del Terminal de Transporte S.A. en entrevista concedida el 26 de marzo al diario el Tiempo:

“¿Cuántos metros cuadrados tendrá construidos la Terminal Satélite del Norte? El ingeniero Mayorga responde: *“los estudios y diseños nos indican que en patios operacionales se construirán alrededor de 10 mil m², lo que tiene que ver con vías de acceso que es la carrera 39 y la calle 193 y un carril de incorporación alrededor de 4.000 m² aproximadamente. La edificación tendrá entre 10 a 12 mil metros cuadrados. Continúa el periodista preguntando: **¿Las demás áreas del predio en que se utilizaran?** Se refiere desde luego a los 14.000 m² restantes, a lo cual el ingeniero Mayorga responde: *“las áreas restantes son sitios que se deben entregar como requisito a los urbanizadores. Por ejemplo del 8 por ciento del área neta construida se entrega como cesiones obligatorias al Distrito, adicionalmente hay que dejar unas reservas viales tanto por la Autopista como por la calle 193, como por la carrera 39 y adicionalmente las reservas ambientales”**

2.3.4. RESULTA LAMENTABLE EL HECHO DE QUE HABIENDOSE ADOPTADO EN AGOSTO 15 DE 2006, EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD QUE REGLAMENTA EN SU ARTICULO 36, EL OBJETIVO No. 3 DEL ARTICULO 164 DEL POT QUE SE REFIERE A “CONECTAR LAS TERMINALES DE TRANSPORTE Y DE CARGA INTERURBANO EN EMPLAZAMIENTOS QUE PERMITAN LA ARTICULACIÓN EFICIENTE DE LOS DIVERSOS MODOS DE TRANSPORTE”, LA “ESTRATEGIA DE INTERCAMBIO MODAL” (ART. 36) CON LA CUAL SE ORDENA LA CONSTRUCCION EN PROXIMIDADES DE LA CALLE 245 DEL “COMPLEJO DE INTEGRACION MODAL DEL NORTE” EN UN AREA DE 120.000 M²”, SE HAYA ADQUIRIDO POR EL IDU, CERCA DE TRES (3) AÑOS DESPUES (MAYO DE 2009) UN TERRENO EN LA CALLE 193 DE LA AUTOPISTA NORTE QUE SIENDO DIAGONAL AL CENTRO COMERCIAL SANTA FE,



MARCA EL INCIO DEL BORDE SUR DEL PLAN ZONAL DEL NORTE APROBADO EL 29 DE ENERO DE 2010

Con el fin de cumplir con la meta establecida en el Artículo 15 del Acuerdo 119 de 2004, del Plan de Desarrollo. *“Bogota Sin Indiferencia, Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión*, la Alcaldía Mayor de Bogotá, expidió el Decreto 359 del 29 de septiembre de 2005, *“por medio del cual se declaró la existencia de condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social en la adquisición de los inmuebles o zonas de terreno necesarios para la ejecución de los proyectos de las terminales satelitales”*.

En el marco del Plan de Desarrollo del Alcalde Garzón y el Acuerdo 119 de 2004 la Terminal de Transporte el 29 de octubre de 2005 suscribe con el IDU Convenio N°071 para que el IDU por la vía de la expropiación administrativa adquiriera a nombre del Terminal de Transporte S.A. los predios requeridos para desarrollar el proyecto de infraestructura denominado: *“Construcción de Terminales Satélites de Transporte de Pasajeros”*, el 27 de mayo de 2009 el IDU, después de casi cuatro (4) años de negociación adquiere por encargo de la Terminal de Transportes S.A. 40.000 m2 que corresponde al 32.9% de la reserva de 121.596 m2 del lote el cangrejal ubicado en la calle 193 de la Autopista el Norte, diagonal al centro Comercial SantaFe, aprobados el 21 de noviembre de 2005, por el departamento Administrativo de Planeación Distrital para la construcción del *“Terminal del Norte”*

La selección del predio se dio teniendo en cuenta elementos como la cercanía al Portal Norte de Transmilenio, la accesibilidad vial, menores costos y la demanda de pasajeros. Sin embargo, la ciudad analizada en el año 2004 en dicho estudio no correspondía a la contemplada en el marco del Plan Maestro de Movilidad expedido en el año 2006, ni mucho menos a la del . Un ejemplo de ello, es la dinámica inmobiliaria del Distrito Capital que mostraba el agotamiento de suelo urbano especialmente el de Vivienda de Interés Social - VIS en las zonas al sur de la ciudad, haciendo evidente que la única zona de suelo de expansión estaba ubicada en el norte de la misma. De esta manera la estructura funcional y espacial de la Terminal de Transporte del Norte se vería afectada en gran medida por la influencia de las nuevas áreas de actividad residencial, dotacional, de comercio y servicios, aprobadas en el POZ Norte.

2.3.5. HABIENDOSE INFORMADO A LA TERMINAL DE TRANSPORTES S.A., A LA LUZ DE LA NORMATIVIDAD PREEXISTENTE, QUE CONSTRUIR EL TERMINAL DE TRANSPORTE EN EL PREDIO EL CANGREJAL CONTRAVINE LAS NORMAS URBANISTICAS; RESULTA INCOMPRESIBLE EL HECHO DE QUE LA ADMINSTRACION DEL TERMINAL SIN HABERSE REVIZADO LA OPORTUNIDAD PERTINENCIA Y

CONVENINECIA DE CONSTRUIR EL TERMINAL DEL NORTE EN EL PREDIO DE LA 193 DIAGONAL AL CENTRO COMERCIAL SANTA FE, PRETENDAN DE MANERA DESORDENADA y SIN EL AVAL DE LA SECRETARIA DE MOVILIDAD, MATERIALIZAR EL PROYECTO QUE AHORA RESULTA SER DIFERENTE AL QUE LA ADMINISTRACION ANTERIOR DEL TERMINAL DE TRANSPORTES S.A. HABIA RADICADO ANTE LAS AUTORIDADES DISTRITALES PARA LA OBTENCION DEL PLAN DE IMPLANTACION, Y PARA EL CUAL SE HA SOLICITADO AL IDU LA COMPRA ADICIONAL DE LOS 48.861 M2 QUE RESTAN DE LA RESERVA DEL COSTADO OCCIDENTAL

Habiéndose tomado por parte de la Gerencia de la Terminal de Transporte S.A. la decisión de adelantar un proceso diferente a lo propuesto por la Administración anterior, que consiste en “contratar por concesión el diseño, construcción, explotación, operación y mantenimiento de la Terminal del Norte”, esta es comunicada a la Secretaria Distrital de Planeacion el 8 de julio de 2010, solicitando a su vez la suspensión del tramite de aprobación del Plan de Implantación que allí venia cursando. Posteriormente y en el mismo mes de julio la Terminal solicita concepto técnico sobre el nuevo proyecto de “contratar por concesión del diseño, construcción, explotación, operación y mantenimiento de la Terminal del Norte”, al cual la Secretaria Distrital de Planeacion el 30 de julio de 2010 presenta las siguientes observaciones:

“(...) Observaciones generales:

1. Para esta Secretaria el Proyecto de Terminal del Norte, debe plantearse como un proyecto integral, desde la perspectiva de los Intercambiadores Modales definidos en el Plan Maestro de Movilidad.

El PMM – Decreto Distrital 319 de 2006 – al respecto establece:

“Artículo 3 definiciones...

Intercambiador Modal: lugar de intercambio entre diversos modos de transporte. Centro de generación y atracción de actividades y servicios públicos y privados en el que confluyen autobuses urbanos e interurbanos, taxis, automóviles, personas con movilidad reducida, peatones y ciclistas.

...

Artículo 42 de los Intercambiadores Modales Transporte Interurbano- Sistema Integrado de Transporte Público IMIT.



Tendrán como finalidad integrar el transporte público interurbano con el Sistema Integrado de Transporte Público. Los terminales de transporte de pasajeros por carretera deberán contar con las condiciones que se exigen para las Terminales de Transporte y con los siguientes elementos que les permitan operar como intercambiadores:

- a. Ofrecerán intercambio modal al Sistema Integrado de Transporte Público.*
- b. Serán terminales de servicios de transporte con vehículos para pasajeros y equipaje con destino a los restantes **IMIT** y al Intercambiador Modal Aeropuerto **IMA**.*
- c. Serán terminales finales de ruta para la llegada y despacho de vehículos de pasajeros por carretera; en tanto evitarán la circulación de buses interurbanos por la trama urbana.*
- d. Para efectos de los derechos de uso del IMIT por vehículos de transporte de pasajeros por carretera, se aplicarán los correspondientes a los terminales de transporte."*

2. El Intercambiador Modal tipo IMIT "Terminal del Norte" corresponden a un proyecto donde confluyen y se articulan los modos de Transporte: interurbano de pasajeros (corta, mediana y larga distancia), Sistema Integrado del Transporte Público(sic)(Transporte público colectivo y masivo de pasajeros), vehículo particular (estacionamiento), transporte público individual (taxi), modos no motorizados (ciclistas y peatones) y la posible conexión con la futura estación de tren de cercanías y sus servicios conexos (suministro de combustible, limpieza y lavado de vehículos, mantenimiento, entre otros), con negocios, comercio y servicios que apalancan la operación y sostenibilidad financiera de este tipo de equipamientos.

La concesión para el diseño, construcción, explotación, operación y mantenimiento de la Terminal de Pasajeros del Norte, como terminal de paso, hace parte de ese IMIT y debe ser considerado como su primera etapa de desarrollo dentro de un esquema de visita técnico, legal, financiero e institucional, así como los compromisos, los responsables y el cronograma. El Terminal de Paso, por sí sólo, no garantiza una adecuada operación del IMIT, considerando de los servicios conexos a la flota no serán suministrados allí que no se tiene claro los esquemas de integración con el Sistema de Transporte Público principalmente, con el transporte no motorizado, el transporte público individual y el tren de cercanías: así mismo a la fecha no se ha presentado la propuesta definitiva e integral.

De la lectura a las observaciones generales es fácil apreciar que la Secretaria Distrital de Planeación le reitera a la gerencia del Terminal de Transportes S.A. que el proyecto del Terminal de Norte, debe plantearse como un proyecto integral de intercambiadores modales tal como esta definido en el Plan Maestro de Movilidad (PMM), donde **El Complejo de Integración Modal del Norte (El CIM del Norte)** : tal como se observa en el cuadro siguiente debe estar compuesto por:

- el IMIT (Terminal de transporte intermunicipal),
- el IMAT (Estacionamiento para autos privados),
- el IMCOM (Portal del Sistema integrado de transporte público masivo) (incluyendo en este caso la Terminal del Tren de Cercanías)
- el IMNOT (Estacionamiento para bicicletas).

Pero además se debe recordar que para el caso del CIM del Norte, el Plan Maestro de Movilidad (PMM), además de definir su área (120.000 M2) sus especificaciones, planteo que su ubicación debe estar cercano al límite del Distrito, que para el caso del CIM Norte sería en las proximidades a la Calle 245, en la siguiente tabla se resume el predimensionamiento en áreas y costos.

Cuadro No.
ESTE ES EL RESUMEN DE LAS ÁREAS NECESARIAS DEL CIM DEL NORTE Y LOS COSTOS
ESTIMADOS
EN EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD, ADOPTADOS POR EL PLAN ZONAL DEL NORTE

INTERCAMBIADOR		ÁREA TOTAL (M2)	COSTO DE IMPLEMENTACION (MILLONES DE \$)	OBSERVACIONES
IMIT	Terminal de transporte intermunicipal	44.000	19.900	
IMAT	Estacionamiento para autos privados	--	5.900	Se plantea construir el estacionamiento es solución subterránea
IMCOM	Portal del Sistema integrado de Transporte Publico Masivo, incluyendo el Tren de cercanías	740.000	75.500	
IMNOT	Estacionamiento para bicicletas	2.000		
TOTALES		120.000	101.300	

Fuente: Elaboración por el Consultor con base a varias fuentes y estimados propios.

EN CONCLUSIÓN

Para concluir esta ADVERTENCIA, obsérvese que NINGUNA de las condiciones exigidas por el Plan Maestro de Movilidad (PMM) y adoptadas mediante Decreto Distrital 043 de 2010 que regula el Plan Zonal del Norte, se



cumplen con el lote el Cangrejal, como tampoco se cumple la normatividad preexistente del Plan de Ordenamiento Territorial.

Por lo cual es importante recordar que las actuaciones administrativas de la Terminal de Transporte S.A. por ser una empresa de economía mixta²¹ en la que la participación del estado (87.98%) obedece a la necesidad de ejecutar la política pública, dentro del objetivo de ciudad, para solucionar el problema del transporte público urbano y su integración con el transporte intermunicipal, como instrumento de integración regional, además de regirse por las normas del derecho privado; por ser ejecutor operativo de la política pública del transporte intermunicipal, deben ceñirse a las normas de derecho público y en particular las contenidas en el Plan de Ordenamiento territorial (POT), Plan Maestro de Movilidad (PMM), y el Plan Zonal de Norte.

Esta disonancia de la actual gestión de la Terminal de Transporte S.A. con la política pública, en torno al proyecto del Terminal del Norte, pudiera ser el resultado de que se estén tomando decisiones al margen de los actores distritales de la política pública relacionada con el sector del transporte, incluso al margen de lo expresado por los miembros de su Junta Directiva, de la lo cual se observa en los siguientes apartes del acta No. 08 de la reunión ordinaria de la Junta Directiva de la Terminal de Transporte S.A., celebrada el 12 de agosto de 2010, que en su numeral 4 abordó el tema del Terminal de Transporte del Norte, así:

“(…)4. IMIT TERMINAL NORTE

El Gerente General informó que se radicó el proyecto de pliegos, riesgos y contingencias de la Terminal del Norte en la Secretaría Distrital de Planeación desde el día 25 de junio de 2010.

Explicó que este oficio ya fue contestado por esta Secretaría con observaciones al proyecto de la Terminal del Norte, siendo la más relevante el aval de la Secretaría de Movilidad para el proyecto de la Terminal de manera integral.

21

ACCIONISTAS TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.	PARTICIPACION.
DISTRITO	76,12%
NACIONAL	11,86%
PRIVADO	12,02%
TOTAL	100,00%



La Dra. Beatriz ingresó a la Sala de Reuniones de la Terminal de Transporte por lo que desde este punto se encuentran presentes 4 miembros de la Junta Directiva.

El Dr. Isauro observó que la Secretaría Distrital de Planeación realizó requerimientos nuevos al proyecto de la Terminal del Norte y sugirió la revisión del proyecto con esa Secretaría para aclarar cómo se hará la ejecución del proyecto.

La Dra. Martha propuso hacer una mesa de trabajo integrada por la Secretaría Distrital de Movilidad, La Terminal y la Secretaría Distrital de Planeación para determinar cuáles son los requerimientos y revisar la intermodalidad del transporte. Agregó que la Secretaría Distrital de Movilidad es la entidad competente para coordinar la articulación del transporte y por ende, el requerimiento del oficio se debió haber hecho directamente a este ente.

El Dr. Isauro determinó que en el oficio la Secretaría Distrital de Planeación está pidiendo la consecución de una Terminal del Norte como Origen Destino por cuanto se hace relación a un proyecto integral con intermodalidad de transporte.

La Dra. Martha explicó que en el oficio de la Secretaría Distrital de Planeación se está solicitando el desarrollo de predio reservado y que este requerimiento ya había sido hecho en oficios anteriores.

La Dra. Beatriz informó que la Alcaldía como accionista de La Terminal ve con preocupación la demora del proyecto y reiteró la propuesta de la mesa de trabajo de las Secretarías y despachos competentes para tomar la decisión final del enfoque del proyecto. Anunció que la Secretaría General de la Alcaldía citará a los Secretarios de Despacho para revisar los requerimientos de cada entidad al proyecto de la Terminal del Norte. Sugirió una Junta Directiva Extraordinaria para revisar el tema de la Terminal del Norte y tomar la directriz que dará la Alcaldía como accionista después de realizar la mesa de trabajo.

Indicó el Dr. Neira que la Terminal preparó un documento preliminar para presentar la propuesta de la Terminal de Transporte como una primera fase de IMIT (Intercambiador Modal de Integración de Transporte Interurbano).

La Dra. Martha informó que la administración distrital no cuenta con los recursos suficientes para hacer la infraestructura en ambos costados de la Autopista Norte y que la Secretaría Distrital de Planeación tenía



conocimiento de esta falta de recursos, por eso se debe hacer el proyecto por fases.

El Dr. Isauro preguntó sobre el trámite y las adecuaciones de la Terminal del Sur para ser homologado como Terminal de Origen – Destino, teniendo en cuenta que se debe recuperar la inversión hecha para la construcción.

El objetivo de la Contraloría de Bogotá, es evitar que se repita lo que sucedió en la primera administración del Alcalde ANTANAS MOCKUS (1995-1998) cuando se cancelaron los proyectos de los Terminales Satelices algunos de los cuales se encontraban en ejecución, generándole como ya se dijo al comienzo de este trabajo y que es necesario reiterar “ a la Terminal de Transporte S.A. procesos litigiosos y altos costos financieros pues accedió a créditos de corto plazo para impulsar el inicio de éstos proyectos que habían sido formulados en la administración del Alcalde CASTRO, y por no haber el Distrito Capital capitalizado la empresa, **se ordenó la venta de los predios que se habían comprado para la construcción de estos terminales entre los cuales se encontraba el de Soacha donde se tenía prevista la construcción del Terminal del Sur y el lote el “Cedro” que con una cabida superficial de 28.921 m2 se encontraba ubicado en la calle 235 de la Autopista Norte precisamente en el sitio donde hoy la administración Distrital tiene previsto la construcción del Complejo de Integración Modal del Norte (CIM del norte), como resultado de la “Consultoría para la Estrategia Técnica, Financiera y legal, para la implementación de Intercambiadores de Pasajeros en Bogotá y su entorno regional fase I del plan de Intercambiadores modales”, contratada por la Secretaria de Movilidad,** este predio que forma parte del que adquirirá la Administración Distrital para la construcción del **CIM del norte** fue adquirido, en su oportunidad, por la Terminal de Transporte S.A. por un valor de \$2.710.000.000. Este fue inexplicablemente vendido a la Universidad Externado de Colombia el 06 de noviembre de 1997, y ahora se tendrá que comprar nuevamente un predio que hace 13 años era de su propiedad el cual aparece señalado en la figura 1.

Lo anterior obliga a un llamado por parte de este ente de control dado que el distrito lleva cerca de 20 años en un círculo vicioso que impide un adecuado desarrollo de la política de transporte esbozada tanto en el Plan de ordenamiento territorial como en la legislación que en esta materia se ha presentado en el presente documento.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

CUADRO No. 1

Durante el segundo semestre del 2010 se comunicaron al IDU 95 hallazgos administrativos de los cuales 89 son con incidencia disciplinaria, 8 incidencia penal y 19 corresponden a hallazgos fiscales por valor de \$22.561 millones

CONTRATOS EVALUADOS		FISCALES		Administrativos	Disciplinarios	Penales	Potencial Fiscal		Contraloría	
		Cantidad	\$				Cantidad	\$	General	Distrital
Valorización	020-2009	2	1.136.673.113	9	9					x
	029-2009	2	1.983.924.623	8	8					x
	068-2009	1	498.369.289	1	1					x
	079-2009	1	3.389.742.222	1	1					x
	Anticipos Comunes a todos los contratos			1	1				x	x
	043-2009	1	25.401.571	4	3					x
	037-2009	2	112.472.648	5	5					x
	068-2009			1	1					x
	027-2009	1	128.585.608	1	1					x
	030-2009	2	163.609.500	8	8					x
Fase III	136-2007			7	5	2			x	
	137-2007			2	2	1	1	637.902.100	x	
	138-2007	4	5.831.433.015	5	5	1			x	
	133-2005 y 139-2005			1	1				x	
	Comunes a todos los contratos			25	24	1			x	
Valorización y Fase III	Anticipos			1	1	1			x	x
Distritos de Conservación	069-2008			1						x
	070-2008	1	1.340.297.383	1	1					x
	071-2008			1	1					x
	072-2008			1	1					x
	073-2008			1	1		1	2.987.478.203		x
	074-2008			1	1					x
Carrera 7a		1	7.765.771.467	1	1				x	
Contrato 019 – 2009 Puente Peatonal Terminal del Sur		1	184.442.346	6	6					x
Parqueaderos Subterráneos Carrera 15				1						x
Acción Popular				1	1	1				
TOTALES		19	22.560.722.786	95	89	8	2	3.625.380.303		



Adicional al seguimiento en la adquisición de predios, que en noviembre arrojaba un balance de 68 predios por adquirir (9.4% del total) para la construcción de la Fase III del Sistema Transmilenio, tal como se observa en el cuadro anterior en Desarrollo de la Auditoría practicada en el segundo semestre de 2010, se hizo auditoría al 85% del total de 52 contratos que se vienen ejecutando en el 2010, es decir 42 contratos, así:

- Los cinco (5) contratos de la Fase III del Sistema Transmilenio.
- Los seis (6) contratos suscritos por el IDU para el mantenimiento del 17% de la malla vial arterial e intermedia del subsistema vial de la ciudad.
- Todos los 27 contratos de Valorización Acuerdo 180 de 2005.
- Los cuatro (4) contratos de concesión suscritos por el IDU en el año de 1999, para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los parqueaderos de la calle 90, calle 70, calle 85 y calle 97, construidos en el subsuelo de la carrera 15.

Tal como se observa en la penúltima columna del cuadro anterior, se señalan los hallazgos que fueron trasladados a la Contraloría General de la República, en cumplimiento del Auto No. 0002 de noviembre 5 de 2010, por el cual ese ente de control, en uso del control excepcional asume el conocimiento y trámite de las actuaciones fiscales relacionadas con la construcción y adecuación de la Fase III del Sistema Transmilenio, por las troncales: Calle 26, Carrera 10ª y Carrera 7ª.

Del total de hallazgos se trasladaron a la Contraloría General de la República 41 hallazgos administrativos de los cuales 38 tienen incidencia disciplinaria, 5 incidencia penal y 5 corresponden a hallazgos fiscales por valor de \$13.597 millones; en cumplimiento al considerando 1º del Auto N°0002 que dice:

“...Que mediante auto N° 0001 del 4 de noviembre de 2010 la Contraloría General de la República admitió y autorizó la realización del control excepcional solicitado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes sobre

“.....- Construcción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera 10 y Carrera Séptima”.....”

3.1 Obras Transmilenio Fase III

3.1.1. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria por la inexistencia de controles efectivos en el manejo de los anticipos entregados a los contratistas de las obras de la Fase III de Transmilenio.



Este hallazgo se traslado a la Contraloría General de la república que mediante Auto N° 0002 del 5 de noviembre de 2.010, asumió por control excepcional las actuaciones referidas a la "...Contracción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera Décima y Carrera Séptima"

El 10 de agosto de 2010 esta Contraloría solicita al IDU información referente a los anticipos de las obras de valorización, Transmilenio Fase III y Distritos de Conservación mediante el oficio 80212-015 con radicado 20105260197242, el 11 de agosto de 2010 el IDU mediante oficio STES 20103460408741 solicita una prórroga para rendir la información solicitada, la cual se concede mediante el oficio 80212-019 del 13 de agosto de 2010. Finalmente el IDU mediante oficio STES 20103460420251 de agosto 18 de 2010 da respuesta a la solicitud realizada.

Una vez analizada la información correspondiente a los anticipos de las obras de Transmilenio Fase III, se encontraron deficiencias en la información suministrada conforme a lo solicitado, como se presenta a continuación:

- 1. Los correspondientes a los anticipos de las obras de valorización, Transmilenio Fase III y Distritos de Conservación.**
- 2. Para cada una de las cuentas conjuntas se solicita anexar copia de los extractos bancarios desde la apertura de la cuenta a la fecha.**
- 3. Informar a la fecha el valor amortizado de cada uno de los anticipos girados a los contratos de la referencia.**

Se presentan la relación detallada de cada una de las inconsistencias encontradas para cada contrato de Transmilenio Fase III, así:

CUADRO No. 2

FASE III	
Contrato de obra	Observaciones
IDU - 134 - 2007 GRUPO 1	*No totalizaron las columnas de los valores
IDU - 135 - 2007 GRUPO 2	*No relacionaron en orden consecutivo los números de los cheques *No totalizaron las columnas de los valores
IDU - 136 - 2007 GRUPO 3	*No diligenciaron las columnas de Vr. Invertido en obra y Vr. Pendiente por invertir *Falta completar la información del cuadro de reintegros

FASE III	
Contrato de obra	Observaciones
IDU - 138 - 2007 GRUPO 5	*No se observa relación entre el Vr. Registrado en la columna invertido en obra con la nota aclaratoria al respecto

De igual forma se aclara que para todos los contratos, las casillas correspondientes a Valor invertido en obra y Valor pendiente por invertir, debe corresponder a los controles y seguimientos efectivos que debe realizar el interventor a los recursos del anticipo invertidos efectivamente en obra.

Todas estas situaciones observadas en cada uno de los contratos, denotan que al menos en estos casos no existe por parte del IDU un control, seguimiento ni un registro preciso y oportuno que como mecanismo de alerta le permita a la entidad reaccionar y aplicar los correctivos necesarios para evitar la ocurrencia de siniestros como los ocurridos en los contratos de Fase III y Distritos de Conservación. Es por esto que en criterio de la Contraloría, por incumplimiento de lo normado en la ley 80²² Art. 23 y siguientes, la ley 42 de 1993 Art. 8^{o23}, ley 734 de 2002²⁴ y la ley 87 de 1993 Art. 2^{o25}, se ha incurrido en una falta

²² **Artículo 23°.-** De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. 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. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

²³ **ARTÍCULO 8o.** La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

²⁴ **Ley 734 de 2002 Art. 34 numeral 1 y 21:** el cual establece el Deber: “Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que han sido encomendados y cuidar que sea utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines a que han sido destinados”



administrativa y disciplinaria por el incumplimiento de las normas anteriores y el Art. 3º de la ley 489 de 1998 relacionada con el cumplimiento de los Principios y finalidades de la función administrativa, que dice:

“Artículo 3º. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación

de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento

de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular”

Al margen del hallazgo comunicado sírvase informar de manera puntual para cada contrato, las razones por las cuales la Entidad no suministró a este Ente de control la información solicitada. Igualmente se debe comunicar los responsables de lo sucedido.

²⁵ **Artículo 2º.-** *Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
 - b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
 - c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
 - d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
 - e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
 - f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
 - g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
 - h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*
- Ver Fallo Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Expediente 7769 de 1998.**
Ponente doctora Beatriz Martínez Quintero.



3.1.2. Tres (3) Hallazgos Fiscales por valor de \$2.179'936.093, cuatro (4) hallazgos Administrativos, cuatro (4) hallazgos disciplinarios y un (1) hallazgo Penal por indebido manejo del anticipo del Contrato IDU-138-2007.

Este hallazgo se traslado a la Contraloría General de la republica que mediante Auto N° 0002 del 5 de noviembre de 2.010, asumió por control excepcional las actuaciones referidas a la "...Contracción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera Décima y Carrera Séptima"

3.1.2.1. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria por haber trasladado recursos del anticipo del Contrato IDU-138-2007 a una cuenta corriente de un subcontratista (CONALVIAS S.A), por valor de \$55.001.768.646.55, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$1.901'137.376, derivado de los intereses dejados de percibir en la cuenta de ahorros.

3.1.2.2. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria por haber inmovilizado recursos del anticipo del Contrato IDU-138-2007 por valor promedio de \$1.282'245.937.74 en la cuenta corriente No. 0084-14765 del Banco Bogotá, por un periodo de 14 meses contados a partir de abril de 2009 hasta julio de 2010, ocasionando un posible daño fiscal en el manejo del anticipo en cuantía de \$58.791.642.

3.1.2.3. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria por los gastos financieros cobrados por el Banco de Bogotá en la cuenta corriente No. 0084-14765, el 16 de abril de 2009 por un valor de \$220.007.075 derivados del impuesto a las operaciones financieras del 4X1000, ocasionados por el giro de \$55.001.768.646.55, a la cuenta corriente de un subcontratista (CONALVIAS S.A.) Contrato IDU-138-2007, transacción que ocasionó un posible daño fiscal en cuantía de \$220.007.075.

3.1.2.4. Hallazgo Administrativo con incidencia penal y Disciplinaria, por lo que el IDU deberá explicar, sustentar e informar que tipo de motivaciones en derecho tuvo para modificar a través de memorandos de la Dirección General, las condiciones para el manejo del anticipo establecidas en la ley, que permitieron, facilitaron y estimularon actuaciones irregulares de funcionarios del IDU, interventores y contratistas.

3.1.2.1. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria por haber trasladado recursos del anticipo del Contrato IDU-138-2007 a una cuenta corriente de un subcontratista (CONALVIAS S.A), por valor de \$55.001.768.646.55, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio publico en



cuantía de \$1.901.137.376, derivado de los intereses dejados de percibir en la cuenta de ahorros.

En la evaluación al manejo del anticipo del Contrato de obra No. 138 de 2007, suscrito con el contratista INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A., integrado por CONALVIAS S.A., INFRACON S.A., PATRIA S.A., CESAR JARAMILLO & CIA LTDA., EDGAR JARAMILLO & CIA LTDA., AGREMEZCLAS S.A. y ALMACENES LA 14 S.A., cuyo objeto es ejecutar la obra pública por el sistema de precio global con ajustes para la ejecución de la totalidad de las obras de construcción y todas las actividades necesarias para la adecuación de la calle 26 (Avenida Jorge Eliécer Gaitán) al sistema Transmilenio en el tramo 2 comprendido entre carrera 97 y transversal 76, incluye estación intermedia, patio y sus vías perimetrales y avenida ciudad de Cali entre calle 26 y Avenida José Celestino Mutis, en Bogotá D.C.; por un valor de \$218.798.733.837, la Contraloría de Bogotá observa con preocupación los siguientes hechos:

La Dirección del IDU autorizó el giro de los recursos contra el anticipo por valor de \$55.001.768.646.55, soportados en una **oferta mercantil** de fecha 12 de diciembre de 2008 presentada por CONALVIAS S.A., como consta en la comunicación DG-000-IDU 025233 del 3/04/2009, firmada producto de la reunión realizada en la Sala de Juntas, el mismo día, con la asistencia del contratista, el interventor y funcionarios del IDU, la cual se transcribe:

“Referencia según oficio: Autorización de desembolso anticipo contrato 138/2007 de fecha 3 de abril de 2009.

En el marco del Manual de Interventoría, específicamente en lo relacionado con el manejo del anticipo, el contratista INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A., presentó el Plan de Inversión del Anticipo del Contrato No. 138 de 2007, ajustándose en un todo al formato No. 4-MIN-C-M-25 del numeral 4.5.1.3 del mismo. El citado plan de inversión cuenta con la aprobación de esa interventoría desde el mes de diciembre de 2008.

Así mismo, en reunión sostenida en la Sala de Juntas de este Despacho el día 3 de abril, con la participación del Contratista Infraestructuras Urbanas S.A., del interventor INGETEC S.A. y de funcionarios de la entidad, el contratista de obra presentó la relación de gastos ajustada a lo dispuesto en el párrafo once del numeral 4.5.1.3 del Manual de Interventoría.

Por lo expuesto, la entidad considera que se ha dado cumplimiento a los requisitos exigidos en dicho Manual para proceder al giro de los recursos solicitados contra el anticipo por Infraestructuras Urbanas S.A. a favor de su subcontratista, previamente autorizado por el IDU, CONALVIAS S.A. según cuenta de cobro No. 001-09 de Enero 27 de 2009 por la suma de Cincuenta y cinco mil un millones setecientos sesenta y ocho mil seiscientos cuarenta y seis pesos con 55/100 M/Cte. (\$55.001.768.646.55). Firmado por LILIANA PARDO GAONA, Directora General...”

Esta situación que ha detectado la Contraloría es el hecho que a pesar de no estar permitido el giro de recursos del anticipo del contrato a subcontratistas o



terceros, el IDU facilitó y permitió que se realizara el retiro de los recursos de la cuenta del anticipo, por medio de **ofertas mercantiles**.

Con lo anterior, se incumple lo establecido en el numeral 10.1 del Contrato No 138 de 2007, que textualmente establece:

*“El Contratista recibirá a título de Anticipo la suma equivalente al treinta por ciento (30%) del Valor estimado del contrato, descontando el **valor global por mantenimiento** y el monto de ajustes establecido para el contrato, sin derecho a ningún tipo de ajuste por el periodo transcurrido entre la presentación de la oferta y la fecha del desembolso del anticipo. Dicho anticipo se tramitará una vez el Contratista cumpla con la entrega y aprobación de la Interventoría de la información sobre la evaluación y revisión de los estudios y diseños suministrados por el IDU, la programación de obra y cronograma metas físicas y el respectivo plan de buen manejo y correcta inversión del anticipo. El pago del anticipo se desembolsará a la cuenta conjunta del proyecto que se constituirá y manejará de acuerdo con lo reglamentado en el decreto 2170 de 2002. (Subrayado fuera de texto)*

*Una vez cumplidas las condiciones descritas en el párrafo anterior y el Contratista haya presentado al **IDU** la totalidad de los documentos necesarios para el trámite de pago, **TRANSMILENIO S.A.**, previa solicitud expresa y escrita del IDU, procederá a cancelar al Contratista el valor del Anticipo dentro de los cuarenta y cinco (45) **Días** siguientes.”*

Tratándose, tal como lo manifestara la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de mayo de 2007, de que los dineros del anticipo entregados al contratista a título de mera tenencia y con destinación exclusiva para las obras del contrato, **conservan su condición de fondos públicos hasta el momento de su amortización mediante las obras contratadas.**

Resulta pertinente, además hacer mención a lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2170 de 2002, así:

*“**Del anticipo en la contratación.** El manejo de los recursos entregados al contratista a título de anticipo en aquellas contrataciones cuyo monto sea superior al 50% de la menor cuantía a que se refiere el literal a) del numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, deberá manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y de la entidad estatal. **Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán al tesoro.**”* Negrilla fuera de texto

Sobre la figura del anticipo, el Consejo de Estado ha manifestado:²⁶

“En la práctica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de

²⁶ Consejo de Estado – Sección Tercera. C.P. Ricardo Hoyos Duque, Sentencia del 22 de junio de 2001.



la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato.

Ya la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 1999 (Exp. No 10.607) en relación con el anticipo expresó:

“... no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro.”

En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutada la obra o entregados los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de **préstamo**.

Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.”. Negrilla fuera de texto

Sobre el anticipo, la Directiva Presidencial 04 del 4 de abril de 2003, dispuso:

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipos y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generan pertenecen al Tesoro (...). Negrilla fuera de texto

En sentencia del 22 de Junio del año 2001, emanada del Honorable **Consejo de Estado** – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente Doctor Ricardo Hoyos Duque – Expediente 13436, tomo copiado 457, folios 335 – 346, se hicieron las siguientes consideraciones sobre el anticipo:

“En la practica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes o servicios de sus obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato. ... En



estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutado la obra o entregado los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el computo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de préstamo. Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública, y ésta es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.” (Negrillas fuera de texto).

Los destinatarios de la presente directiva deberán informar y promover directamente entre los funcionarios a su cargo el contenido de la misma, así como tomar las medidas necesarias para su cumplimiento”.

En atención a los anteriores considerados, para la Contraloría de Bogotá, es claro, que los anticipos que el IDU entregue a los contratistas son recursos públicos entregados en calidad de préstamo, que deberán manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y el IDU representado por el interventor; **mientras los recursos no hayan sido utilizados en la iniciación de la obra o a la prestación del servicio de que trate el contrato celebrado, deberán generar rendimientos financieros, que pertenecen al tesoro público,** y entonces le corresponde a la administración en su calidad de contratante (IDU) velar por el cumplimiento de las disposiciones que reglamentan su manejo y destinación tal como lo establece la norma.

Ante la autorización del IDU, el interventor dirigió el oficio INT-IDU / Calle 26 G5 -0232 del 6 abril de 2009, a la Directora del IDU, manifestando: *“Teniendo en cuenta las instrucciones dadas por los funcionarios del IDU en la reunión celebrada el pasado 3 de abril en la Sala de Juntas de la Dirección General y en la comunicación del mismo día No. DG-000-IDU 025233, y teniendo en cuenta que para el IDU el Contratista terminó de cumplir los requisitos que eran exigibles para la entrega del anticipo solicitado, procedemos a girar el valor del cheque correspondiente al pago de la cuenta de cobro que presente el Subcontratista CONALVIAS S.S., como proveedor de los insumos de materiales, equipos, transporte y mano de obra para el respectivo contrato.*

Consideramos que el IDU ha exonerado al Contratista de presentar el programa de inversión ajustado, solicitado por esta interventoría en repetidas oportunidades, información cuyo propósito era identificar las necesidades del gasto o flujo de inversión durante el tiempo de ejecución de la obra y de acuerdo con las necesidades del proyecto en consecuencia con relación de los gastos que contiene el detalle de los insumos de Equipo, Mano de Obra, Materiales y Transporte que la obra demanda...

No obstante, haber exonerado el IDU al Contratista, en nuestra opinión, del cumplimiento de los requisitos exigidos por el Contrato para los giros a cargo del anticipo, en relación con su comunicación del día 3 de abril de 2009 y la discusión suscitada en la Sala de Juntas del mismo día 3 de abril, nos mantenemos en los argumentos expresados en nuestras diferentes comunicaciones y lo expresado por nosotros en dicha reunión.



No obstante lo anterior, el giro se realizó el 16 de abril de 2010 por valor de los \$55.001.768.646.55 al subcontratista CONALVIAS S.A, con base en el Plan de inversión del Anticipo debidamente aprobado y la Oferta Mercantil suscrita entre INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A. y CONALVIAS S.A., aprobada por el IDU mediante comunicación DG-0000-IDU-025233 del 3 de abril de 2009, y la comunicación de la interventoría INT-IDUC (Calle 26 G5)-0232 del 6 de abril de 2009.

El objeto de la oferta mercantil es la ejecución de la totalidad de las obras de construcción y todas las actividades necesarias para la adecuación al sistema TransMilenio de la calle 26 en el tramo 2 comprendido entre la carrera 97 y transversal 76, incluye estación intermedia, patio y sus vías perimetrales de la Avenida Ciudad de Cali entre la Calle 26 y Avenida José Celestino Mutis en Bogotá, D.C., grupo 5 de la Licitación Pública IDU-LP-DG-022-2007, de acuerdo con el límite de intervención, las especificaciones generales y particulares contenidas en el Contrato de Obra Pública IDU No. 138 de 2007, sus Apéndices y anexos suscrito entre el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU, TRANSMILENIO S.A e INFRAESTRUCTURA URBANAS S.A., y está suscrita por el señor ANDRES JARAMILLO LOPEZ, representante legal de CONALVIAS S.A.

La Sociedad matriz CONALVIAS S.A. ha configurado una situación de Grupo empresarial con la sociedad INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A. de acuerdo con el certificado expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, Sede Salitre de fecha 24 de octubre de 2008.

La situación anteriormente descrita, está expresamente prohibida en el Manual de Interventoría numeral 4.5.1.3 "... con cargo a esta cuenta no se autorizará traslados de suma alguna a otra cuenta, persona o entidad, nota debito ni egreso por ningún concepto (nota Crédito) ya que todo movimiento se hará por medio de cheques".

Esta contraloría considera que al haber realizado el giro de los recursos del anticipo a un tercero, se menoscabó el patrimonio público distrital en por lo menos los rendimientos causados, hasta tanto la amortización del anticipo se realizará en las condiciones pactadas en el Contrato.

CUADRO No. 3
Cálculo de Intereses sobre los saldos según Amortización del Anticipo
(Cifras en pesos)

AÑO	PERIODO	VALOR AMORTIZADO SEGÚN TRANSMILENIO	SALDO POR AMORTIZAR (Transferencia)	PROYECCIÓN INTERES AL 3,9 E.A.
2009	ABRIL	287.683.614	54.714.085.033	178.915.058,06
2009	MAYO	2.577.100.998	52.136.984.035	170.487.937,79
2009	JUNIO	1.662.168.365	50.474.815.670	165.052.647,24

AÑO	PERIODO	VALOR AMORTIZADO SEGÚN TRANSMILENIO	SALDO POR AMORTIZAR (Transferencia)	PROYECCIÓN INTERES AL 3,9 E.A.
2009	JULIO	0	50.474.815.670	165.052.647,24
2009	AGOSTO	6.925.464.890	43.549.350.780	142.406.377,05
2009	SEPTIEMBRE	3.668.559.338	39.880.791.442	130.410.188,01
2009	OCTUBRE	0	39.880.791.442	130.410.188,01
2009	NOVIEMBRE	1.558.864.618	38.321.926.824	125.312.700,71
2009	DICIEMBRE	6.264.685.605	32.057.241.219	104.827.178,78
2010	ENERO	0	32.057.241.219	104.827.178,78
2010	FEBRERO	1.580.392.379	30.476.848.840	99.659.295,71
2010	MARZO	2.944.506.132	27.532.342.708	90.030.760,65
2010	ABRIL	1.858.044.750	25.674.297.958	83.954.954,32
2010	MAYO	2.076.297.406	23.598.000.552	77.165.461,80
2010	JUNIO	2.246.658.464	21.351.342.088	69.818.888,63
2010	JULIO	2.144.640.840	19.206.701.248	62.805.913,08
	TOTAL	35.795.067.399	19.206.701.248	1.901.137.376

Fuente: Papeles de trabajo grupo auditoria

Si la transacción no se hubiera realizado, los dineros del anticipo en la cuenta de ahorro inicialmente constituida para su manejo, habrían tenido un rendimiento del 3.9% efectivo anual, promedio de rentabilidad dado el monto de los recursos equivalentes a los causados en los meses de enero, diciembre y marzo de 2009.

Los recursos transferidos desde el mes de abril de 2009 a julio de 2010 a un tercero, descontando la amortización del anticipo, manteniendo la tasa del 3.9 E.A. generan un costo de oportunidad en cuantía de \$1.901'137.376, valor que se constituye en un posible daño al recurso público. En este ámbito la jurisprudencia ha manifestado que, los dineros del anticipo entregados al contratista a título de mera tenencia y con destinación exclusiva para las obras del contrato, conservan su condición de fondos públicos hasta el momento de su amortización mediante las obras contratadas. Por esto no se considera conveniente mantener los dineros en cuentas que no generen ningún rendimiento.

El presunto detrimento patrimonial en la suma de **MIL NOVECIENTOS UN MILLON CIENTO TREINTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS (\$1.901'137.376)**, surge de los intereses dejados de percibir por los recursos girados por concepto de anticipo de este contrato trasladados a una cuenta corriente utilizando la figura de oferta mercantil y girados a un subcontratista en este caso CONALVIAS S.A.

(Esta figura de OFERTA MERCANTIL en el ámbito de la contratación pública no tiene respaldo jurídico como esta siendo utilizada por el IDU, que no es otra cosa que permitirle a un tercero o subcontratista que disponga de los recursos públicos por tiempo indeterminado, no ocasiona para el estado rendimientos financieros y cuando estos se producen se quedan en las cuentas de particulares, lo anterior sin que exista tampoco la obligación de entregar como en un contrato



de compraventa de manera alterna e inmediata el bien objeto de la negociación, sino que estos dineros públicos reposan a libre disposición de subcontratistas o terceros, y al estar en manos de particulares podrían llegar a quedar por fuera del amparo de las aseguradoras y tener un riesgo innecesario e inminente de pérdida).

Las conductas anteriormente descritas, podrían configurar un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2010, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 42 de 1993, artículos 8 y 9; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23 y 26; Ley 734 de 2002, artículos 1, 2, 15 y 21, Decreto Nacional N° 2170 de 2002, artículo 7°. ***“Del anticipo en la contratación. El manejo de los recursos entregados al contratista a título de anticipo en aquellas contrataciones cuyo monto sea superior al 50% de la menor cuantía a que se refiere el literal a) del numeral 1° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, deberá manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y de la entidad estatal. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán al tesoro”.*** Negrilla fuera de texto; Directiva Presidencial 04 del 4 de abril de 2003 y Manual de Interventoría del IDU numeral 4.5.1.3.

3.1.2.2. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria, por haber inmovilizado recursos por valor promedio de \$1.282'245.937.74 en la cuenta corriente No. 0084-14765 del Banco Bogotá, por un periodo de 14 meses (de abril de 2009 a julio de 2010, ocasionando un posible daño fiscal en el manejo del anticipo en cuantía de \$58.791.642.

En la evaluación de los extractos sobre el manejo del anticipo, puestos a disposición al Equipo Auditor, se observa que el contratista INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A. mantuvo inmovilizados recursos del anticipo por valor de promedio de **\$1.282'245.937.74** en la cuenta corriente No. 0084-14765 del Banco de Bogotá, por un periodo de 14 meses comprendidos entre abril de 2009 y el 7 de julio de 2010 fecha en que traslado el saldo total a la cuenta de ahorro No 484831920 por un valor de \$1.199'277.387.46.

Durante este periodo, estos recursos no generaron ningún rendimiento financiero para el tesoro público. En el periodo comprendido entre el 31/05/2008 y el 07/07/2010, se ha dejado de percibir rendimientos por un valor aproximado de **\$58.8 millones**, lo cual podría constituir un posible detrimento patrimonial, como se relaciona a continuación.

CUADRO No. 4
Cálculo Intereses sobre recursos inmovilizados
Cuenta Corriente del Banco de Bogotá, No. 008414765, a nombre de
INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A.

(Cifras en pesos)

FECHA	SALDO	SALDO MAS INTERESES	PROYECCIÓN INTERESES
31/05/2009	1.780.057.239,45		5.811.990,91



FECHA	SALDO	SALDO MAS INTERESES	PROYECCIÓN INTERESES
30/06/2009	1.780.057.239,45	1.785.869.230,36	5.830.967,40
31/07/2009	1.199.277.387,45	1.205.108.354,85	3.934.749,20
31/08/2009	1.199.277.387,45	1.203.212.136,65	3.928.557,94
30/09/2009	1.199.277.387,45	1.203.205.945,39	3.928.537,72
31/10/2009	1.199.277.387,45	1.203.205.925,17	3.928.537,66
30/11/2009	1.199.277.387,45	1.203.205.925,11	3.928.537,66
31/12/2009	1.199.277.387,45	1.203.205.925,11	3.928.537,66
31/01/2010	1.199.277.387,45	1.203.205.925,11	3.928.537,66
28/02/2010	1.199.277.387,45	1.203.205.925,11	3.928.537,66
31/03/2010	1.199.277.387,45	1.203.205.925,11	3.928.537,66
30/04/2010	1.199.277.387,45	1.203.205.925,11	3.928.537,66
31/05/2010	1.199.277.387,45	1.203.205.925,11	3.928.537,66
30/06/2010	1.199.277.387,45	1.203.205.925,11	3.928.537,66
TOTAL			58.791.642,09

Fuente: Cálculos Equipo de Auditoría.

Durante este tiempo estos recursos no generaron ningún rendimiento, derivando un presunto detrimento patrimonial equivalente a los rendimientos que podría generarse en la cuenta de ahorros conjunta No. 484831920 del Banco de Bogotá, aperturada para el manejo de los recursos del anticipo, en un valor de **CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS M/CTE. (\$58.791.642.)**

La tasa efectiva anual de 3.98 E.A. corresponde al promedio de rentabilidad que estaban generando los recursos en la cuenta de ahorros No 484831920 del Banco de Bogotá, en el momento de efectuar el desembolso a CONALVIAS S.A.; es por lo anterior que este costo de oportunidad que se hubiera generado en la cuantía de \$58.8 millones, hasta julio 7 de 2010 se constituye en un daño al recurso público.

CONSIDERACIONES DEL CONCEJO DE ESTADO Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE EL ANTICIPO Y LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS PROVENIENTES DE CUENTAS DERIVADAS DE CONTRATACION PÚBLICA:

La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de mayo de 2007, a manifestado que los dineros del anticipo entregados al contratista son a título de mera tenencia y con destinación exclusiva para las obras del contrato, **conservan su condición de fondos públicos hasta el momento de su amortización mediante las obras contratadas.**

Resulta pertinente, además hacer mención a lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2170 de 2002, así:



“Del anticipo en la contratación. El manejo de los recursos entregados al contratista a título de anticipo en aquellas contrataciones cuyo monto sea superior al 50% de la menor cuantía a que se refiere el literal a) del numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, deberá manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y de la entidad estatal. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán al tesoro.” ". Negrilla fuera de texto

Sobre la figura del anticipo, el Consejo de Estado ha manifestado:²⁷

“En la practica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato.

Ya la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 1999 (Exp. No 10.607) en relación con el anticipo expresó:

“... no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro.”

*En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutada la obra o entregados los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de **préstamo**.*

Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.” Negrilla fuera de texto

Sobre el anticipo, la Directiva Presidencial N°04 del 4 de abril de 2003, dispuso:

“Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

²⁷ Consejo de Estado – Sección Tercera. C.P. Ricardo Hoyos Duque, Sentencia del 22 de junio de 2001.



Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipos y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generan pertenecen al Tesoro (...). Negrilla fuera de texto

En atención a las anteriores consideraciones, para la Contraloría de Bogotá, es claro, que los anticipos que el IDU entregue a los contratistas son recursos públicos entregados en calidad de préstamo, que deberán manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y el IDU representado por el interventor; **mientras los recursos no hayan sido utilizados en la iniciación de la obra o a la prestación del servicio de que trate el contrato celebrado, deberán generar rendimientos financieros, que pertenecen al tesoro publico**, y entonces le corresponde a la administración en su calidad de contratante (IDU) velar por el cumplimiento de las disposiciones que reglamentan su manejo y destinación tal como lo establece la normatividad en comento.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 42 de 1993, artículos 8 y 9; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21 artículo 35, numerales 1 y 7; Directiva Presidencial 04 de 2003.

3.1.2.3. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria por los gastos financieros cobrados por el Banco de Bogotá cuenta corriente No. 0084-14765 el 16 de abril de 2009 por un valor de \$220.007.075 derivados del impuesto a las operaciones financieras del 4X1000, ocasionados por el giro de \$55.001'768.646.55, a la cuenta corriente de un subcontratista (CONALVIAS S.A.) Contrato IDU-138-2007, transacción que ocasionó un posible daño fiscal en cuantía de \$220.007.075.

La operación financiera del traslado de los recursos de la cuenta de ahorros apertura para el manejo del anticipo a un tercero, en este caso CONALVIAS S.A. autorizada por el IDU mediante oficio DG-000-IDU 025233 del 3/04/2009; generó un gasto financiero por valor de DOSCIENTOS VEINTE MILLONES SIETE MIL SETENTA PESOS M/Cte (\$220.007.075) por concepto de gravamen movimiento financiero del 4X1000 afectando los recursos del anticipo, que podría constituirse en un posible detrimento al patrimonio público distrital, toda vez que ésta operación no se debió haber realizado, ya que existe prohibición expresa en el Manual de Interventoría en el numeral 4.5.1.3 que textualmente dice: "... con cargo a esta cuenta no se autorizará traslados de suma alguna a otra cuenta, persona o entidad, nota debito ni egreso por ningún concepto (nota Crédito) ya que todo movimiento se hará por medio de cheques".



Esta decisión administrativa se constituye en una actuación ineficiente y antieconómica en detrimento de los recursos del estado, las conductas descritas podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21 artículo 35, numerales 1 y 7; Directiva Presidencial 04 de 2003.

3.1.2.4. Hallazgo Administrativo con incidencia penal y Disciplinaria, por lo que el IDU deberá explicar, sustentar e informar que tipo de motivaciones en derecho tuvo para modificar a través de memorandos de la Dirección General, las condiciones para el manejo del anticipo establecidas en la ley, que permitieron, facilitaron y estimularon actuaciones irregulares de funcionarios del IDU, interventores y contratistas.

La Contraloría de Bogotá en seguimiento al manejo de los anticipos y gestión del IDU, estableció tal como se ha informado en anteriores hallazgos, que desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros**. Igualmente en el mismo se subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

Acto seguido en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”***. Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los



interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Sin embargo, de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, **utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía a todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: “Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”**

Es importante señalar que por los cambios efectuados por la Dirección del IDU, mediante los Memorandos DG-000-IDU 025233 del 3/04/2009²⁸, DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009 y SGJ-405-23181 de Junio 9 de 2009²⁹, en los

²⁹ La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.



cuales se modificaron y flexibilizaron: los cronogramas de obra, y el manejo de los anticipos, extendiendo la autorización, para entrega de recursos del anticipo a subcontratistas y terceros, aunado a las actuaciones administrativas, técnicas, legales y financieras que de ellos se deriven contravienen los principios de la contratación estatal y resulta absolutamente ilegal e inconveniente por las siguientes razones:

- Primero: modificar una resolución a través de un memorando.
- Segundo: cambiar en forma absurda, injusta e inconveniente las condiciones establecidas con el objeto de permitir que el contratista entregue los recursos públicos a **subcontratistas o terceros**, sin estar legalmente permitido.
- Tercero: permitir que en informes subsiguientes se puedan presentar soportes de los giros entregados a subcontratistas o terceros.
- Cuarto: poner en riesgo evidente los recursos públicos que al estar en manos de particulares (Subcontratistas o terceros), podrían estar por fuera del amparo de la póliza de seguro.

Es evidente que a través de memorandos emitidos por la Dirección General del IDU, se pretendió modificar el Manual de Interventoría y la normatividad jurídica vigente, lo cual es a todas luces inconveniente, indebido e ilegal y no solamente

Como se puede observar en el cuadro anterior, desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros**. Igualmente subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

Seguidamente en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”***.

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

Pero de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: ***“Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”***



riñe con las funciones, deberes y atribuciones de los servidores públicos, sino que estas conductas estarían alcanzando la esfera del ámbito penal, no solamente profiriendo un concepto abiertamente ilícito para modificar las normas en uso sin cumplir con los procedimientos establecidos, sino también omitiendo el cumplimiento de la normatividad jurídica aplicable.

Los hechos descritos anteriormente, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia penal y disciplinaria, de conformidad con lo consagrado en la Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 42 de 1993, artículos 8 y 9; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2 y 21; artículo 35, numeral 1 y 7; Ley 599 de 2000, artículo 413 y s.s.; Decreto Reglamentario 2170 de 2002, artículo 7; Directiva Presidencial N° 04 de 2003 y Manual de Interventoría del “IDU”.

TRANSCRIPCION DE NORMAS ENUNCIADAS

LEY 489 DE 1998, Artículo 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los **principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia**. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

ARTICULO 4o. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

LEY 610 DE 2000, Artículo 6º. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

LEY 87 DE 1993 CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL ESTADO, Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios



constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) **Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;**
- b) **Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;**
- c) **Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;**
- d) **Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;**
- e) **Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;**
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- h) **Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.**

LEY 42 DE 1993, ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL, ARTÍCULO 8o. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

ARTÍCULO 9o. Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.

LEY 80 DE 1993, Artículo 3º.- Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Artículo 23º.- Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. 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. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 25. **DEL PRINCIPIO DE ECONOMIA.** En virtud de este principio:

3o. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.

12. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia.

La exigencia de los diseños no regirá cuando el objeto de la contratación sea la construcción o fabricación con diseños de los proponentes.

16. En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo. Pero el funcionario o funcionarios competentes para dar respuesta serán responsables en los términos de esta ley.

20. Los fondos destinados a la cancelación de obligaciones derivadas de contratos estatales podrán ser entregados en administración fiduciaria o bajo cualquier otra forma de manejo que permita la obtención de beneficios y ventajas financieras y el pago oportuno de lo adeudado.

Artículo 26º.- **DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.** En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, **a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.**

2o. **Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.**

4o. **Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.**

5o. **La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal** quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

8o. **Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.**

LEY 734 DE 2002, Artículo 34. Son **deberes** de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las



convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.

LEY 599 DE 2000, Artículo 413. Prevaricato por acción. El servidor público que profiera resolución, dictamen o **concepto manifiestamente contrario a la ley**, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años.

Artículo 414. Prevaricato por omisión. El servidor público que **omita**, retarde, **rehusé** o deniegue **un acto propio de sus funciones**, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años, multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por cinco (5) años.

DECRETO 2170 DE 2002, artículo 7, establece:

“Del anticipo en la contratación. El manejo de los recursos entregados al contratista a título de anticipo en aquellas contrataciones cuyo monto sea superior al 50% de la menor cuantía a que se refiere el literal a) del numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, deberá manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y de la entidad estatal. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán al tesoro”. Negrilla fuera de texto

DIRECTIVA PRESIDENCIAL No. 04 de Abril 4 de 2003

6º. Manejo de pagos anticipados y anticipos en la contratación estatal.

Salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados. Esta restricción no se aplicará al Sector de la Defensa Nacional.

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipo y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generen pertenecen al Tesoro.



Los destinatarios de la presente Directiva deberán informar y promover directamente entre los funcionarios a su cargo el contenido de la misma, así como tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.

3.1.3. CATORCE (14) HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS, DE LOS CUALES UNO (1) ES CON INCIDENCIA PENAL Y TRECE (13) CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, HALLAZGOS COMUNES EN LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 (GRUPO5)

Estos hallazgos se trasladaron a la Contraloría General de la Republica que mediante Auto N° 0002 del 5 de noviembre de 2.010, asumió por control excepcional las actuaciones referidas a la "...Contracción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera Décima y Carrera Séptima"

3.1.3.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se acuerda entre el IDU y los Contratistas de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) dar inicio a la Etapa de Construcción sin estar cumplidos los requisitos para ello, ocasionando la flexibilización de las condiciones establecidas en los contratos.

3.1.3.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque los contratistas de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) incumplieron lo dispuesto en los otrosís modificatorios respecto de entregar dentro de un plazo determinado el cronograma de obra de desvíos y la programación preliminar de las actividades de ajuste, adecuación, adaptación, complementación y actualización de los Estudios y Diseños entregados por el IDU, sin que la entidad haya iniciado proceso de multa por incumplimiento.

3.1.3.3. Hallazgo Administrativo con incidencia penal y Disciplinaria, por lo que el IDU deberá explicar, sustentar e informar que tipo de motivaciones en derecho tuvo para modificar a través de memorandos de la Dirección General, las condiciones para el manejo del anticipo establecidas en el Manual de Interventoría y la ley, que permitieron, facilitaron y estimularon actuaciones irregulares de funcionarios del IDU, interventores y contratistas de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5).

3.1.3.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no dispone de un procedimiento para determinar en el desarrollo de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007



GRUPO5) un balance del anticipo a partir del cual se defina cuánto corresponde a lo aplicado en obra.

3.1.3.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad equivocadamente excluye a los interventores del proceso de aprobación de los estudios y diseños actualizados por los contratistas de las obras de la Fase III de Transmilenio en LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5), en contravía de lo dispuesto en la normatividad vigente.

3.1.3.6. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque a pesar que se modificó la Cláusula 4, numeral 4.1.6 de los contratos de obra de la Fase III de Transmilenio mediante otrosís, se incumplió el plazo para entregar la programación de obra detallada estipulado en LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5), sin que la interventoría y la entidad hubieran efectuado solicitud alguna de cumplimiento a los diferentes contratistas.

3.1.3.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU no justifica técnica ni legalmente en los diferentes otrosís donde se incluye el concepto de Actualización a los Estudios y Diseños de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) el Considerando donde se presenta: "Que el IDU no entregará más diseños al Contratista."

3.1.3.8. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se ejecutaron LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) sin haber homogenizado los apéndices, lo cual implicó que se estuvieran realizando las obras con definiciones conceptuales diferentes.

3.1.3.9. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque de manera inexplicable LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) no incluyen una garantía que ampare las Labores de Mantenimiento.

3.1.3.10. Hallazgo administrativo porque la homogenización y su aprobación de los Apéndices de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) ocurren



inoportunamente cuando ha concluido la etapa de preconstrucción y a poco tiempo de terminar la etapa de construcción.

3.1.3.11. *Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque sin la totalidad de los estudios y diseños, sin haberse aprobado por Planeación Distrital las reservas viales, y sin haberse iniciado la adquisición de predios, comienza el proceso de selección de los contratistas de la fase III de Transmilenio. y porque después de suscrito los contratos de obra se introducen sin justificación cambios en la compra de predios como sucedió con los del Patio Garaje calle 26 con afectación grave al patrimonio y operación del Sistema Transmilenio.*

3.1.3.12. *Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque en desarrollo del proceso auditor del primer semestre del 2009, la Contraloría de Bogotá, determino que en desarrollo del proceso licitatorio previo a la selección de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5), el IDU modificó en dos ocasiones el presupuesto oficial y los porcentajes del A.I.U.*

3.1.3.13. *Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque debido a las modificaciones, correcciones, actualizaciones y la entrega tardía de los estudios y diseños, se amplía para LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) , la fase de preconstrucción y construcción, y se desembolsa el anticipo sin haberse cumplido todos los requisitos en su momento establecidos en el numeral 10.1 de los contratos de obra, con efectos deficientes graves para un proceso constructivo de apenas 20 meses.*

3.1.3.14 *Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad sigue obstruyendo el proceso auditor al no entregar a este ente de control información soporte sobre los valores adicionales y las prorrogas en plazo de cada uno de los cinco contratos de obra de la Fase III de Transmilenio.*

3.1.3.1. **Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se acuerda entre el IDU y los Contratistas de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) dar inicio a la Etapa de Construcción sin estar cumplidos los requisitos para ello, ocasionando la flexibilización de las condiciones establecidas en los contratos.**

Lo anterior se pudo verificar a manera de ejemplo para el caso del Contrato 136 de 2007 en el Otrosí No. 2 suscrito el 16 de octubre de 2008, Cláusula Segunda: **“Se dará inicio a la Etapa de Construcción dado que se cuenta con la información que así lo permite.** Paralelamente, el Contratista deberá



ajustar, adecuar, adaptar, complementar y actualizar los estudios y diseños entregados por el IDU durante la Etapa de Preconstrucción...” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Sin embargo, en el Informe Mensual de Interventoría No. 4 correspondiente al periodo del 16 de septiembre al 15 de octubre de 2008 presenta un sinnúmero de información respecto a faltantes de estudios y diseños que muestran que el proyecto al término de la etapa de preconstrucción todavía no cuenta con la información técnica necesaria para dar inicio a la etapa de construcción, donde el mismo interventor está solicitando una prórroga de tres (3) meses a la etapa de preconstrucción. A continuación se presenta lo observado por el interventor en el informe mencionado, así:

“(...) 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presenta un listado de los documentos faltantes, por grandes grupos de obra:

1. TRAMO 4: CARRERA 10ª ENTRE LA CALLE 7 A LA CALLE 26

1.1 Redes De Servicios Públicos

- No se tienen los anexos de los datos técnicos, memorias de cálculo ni el informe técnico respectivo para los diseños de acueducto y red Matriz.*

1.2 Carriles de Tránsito mixto y Transmilenio.

- Diseño de subdrenaje: Aunque en los planos de modulación de losas se esquematiza su construcción, en los informes de pavimentos y geotecnia no se presenta su respectivo diseño. Es necesario indicar, el detalle del tipo de subdrenaje tanto longitudinal como transversal para las losas de concreto de los carriles Transmilenio, así como el empalme con los carriles de tráfico mixto con sus respectivas pendientes.*
- En los planos de secciones transversales se puede apreciar la construcción de unos muros de contención en las zonas en donde se presenta variación de nivel entre los carriles de Transmilenio y los carriles de tráfico mixto, sin embargo en ninguna parte se presenta el diseño de dichos muros.*
- Aún no se conoce respuesta por parte de la entidad sobre el período de diseño del pavimento flexible...*
.....
- Continuando con el Tránsito de diseño para calzadas de tráfico mixto, en ninguna parte del informe de pavimentos realizado en la etapa de Consultoría, se mencionó que de acuerdo a lo obtenido en el estudio de tránsito, las rutas de servicio público, saldrán de servicio una vez la estructura de pavimento para las calzadas de tráfico mixto entren en operación, situación que genera bastante incertidumbre por parte de esta Interventoría, en lo que respecta a la obtención del tránsito de diseño (N), para la determinación de los espesores en el Corredor de la Carrera 10. Con base a lo anterior, solicitamos se realice por la Entidad a quien le compete la aclaración a esta inquietud.*
- En los diseños presentados, no se tuvo en cuenta los sectores en donde se instalará tubería de gran diámetro, así como su profundidad....*
- No se conoce el concepto del consultor sobre el diseño de pavimentos de las bocacalles y el diseño geométrico de algunas de ellas no se encontró.*

- En los planos de modulación de losas no se tiene en cuenta la totalidad de estructuras de las redes de acueducto y alcantarillado que se van a construir.
- En las secciones transversales no se incluye la zona de espacio público.
- Aunque entregan copias magnéticas de los planos de señalización y semaforización, éstos no se pudieron abrir. Tampoco se conoce si estos diseños cuentan con la aprobación de la SDM.

1.3 Espacio público, paisajismo y arquitectura.

- En las secciones transversales no se incluye la zona de espacio público.
- Deben presentarse las secciones típicas para el manejo de las aguas en las zonas deprimidas y/o en contrapendiente.
- No existe informe técnico de diseño.
- No existe diseño de los separadores centrales entre las abscisas K4+616 a K4+907, K5+220 a K5+440, teniendo en cuenta que en los planos, aparecen estas zonas a conservar y de acuerdo a lo informado por el consultor en la reunión realizada el día 15 de Agosto de 2008, todos los separadores de esta zona del corredor se modifican.
- No existe diseño de espacio público para las bocacalles, ni coordenadas, ni niveles.
- No existen cortes longitudinales con perfiles en los que se observen las puertas de acceso a los predios y su afectación con el nuevo espacio público.
- No existen planos de detalle de arquitectura de la estación Museo Nacional.

1.4 Túnel Peatonal Conexión entre los vagones de la Estación Calle 24 (partida).

- No se tiene el diseño geométrico.
- No se conoce el diseño de drenaje.
- No hay concepto sobre sistema de ventilación y contra incendio.
- Aunque en el informe de geotecnia se menciona, no se tiene el diseño estructural (informe y planos). Vale la pena aclarar que los archivos magnéticos no se pudieron abrir.
- No se tiene diseño arquitectónico.

1.5 Túnel peatonal como acceso norte de la Estación de la calle 24, conectando costado occidental y oriental, desde la Plazoleta de FONADE.

- No se tiene el diseño geométrico.
- No se conoce el diseño de drenaje.
- No hay concepto sobre sistema de ventilación y contra incendio.
- No se tiene el diseño estructural (informe y planos). Vale la pena aclarar que los archivos magnéticos no se pudieron abrir.
- No se tiene diseño arquitectónico.

2. TRAMO 5: CARRERA 10° ENTRE LA CALLE 26 A LA CALLE 34

2.1 Redes De Servicios Públicos

- No se tienen los anexos de los datos técnicos, memorias de cálculo ni el informe técnico respectivo para los diseños de acueducto y red Matriz.

2.2 Carriles de tránsito mixto.

- Diseño de subdrenaje: Aunque en los planos de modulación de losas se esquematiza su construcción, en los informes de pavimentos y geotecnia no se presenta su respectivo diseño. Es necesario indicar, el detalle del tipo de subdrenaje tanto longitudinal como transversal para las losas de concreto de los carriles Transmilenio, así como el empalme con los carriles de tráfico mixto con sus respectivas pendientes.

- Aún no se conoce respuesta por parte de la entidad sobre el período de diseño del pavimento flexible.
 - En las secciones transversales no se incluye la zona de espacio público.
 - No se conoce el concepto del consultor sobre el diseño de pavimentos de las bocacalles y el diseño geométrico de algunas de ellas no se encontró.
 - En los planos de modulación de losas no se tiene en cuenta la totalidad de estructuras de las redes de acueducto y alcantarillado que se van a construir.
 - Aunque entregan copias magnéticas de los planos de señalización y semaforización, estos no se pudieron abrir. Tampoco se conoce si estos diseños cuentan con la aprobación de la SDM.
- 2.3 Dos (2) carriles de Transmilenio por sentido. A partir de la Calle 32, un (1) carril de Transmilenio por sentido.
- Diseño de subdrenaje: Aunque en los planos de modulación de losas se evidencia su construcción, en los informes de pavimentos y geotecnia no se presenta su respectivo diseño. Es importante aclarar que se debe indicar el tipo de subdrenaje a construir y sus respectivas pendientes. De otra parte, se debe tener en cuenta el subdrenaje, tanto longitudinal como transversal para las losas de concreto y el empalme con los carriles mixtos.
 - En las secciones transversales no se incluye la zona de espacio público.
 - En los planos de modulación de losas no se tiene en cuenta la totalidad de estructuras de las redes de acueducto y alcantarillado que se van a construir.
 - Aunque entregan copias magnéticas de los planos de señalización y semaforización, estos no se pudieron abrir. Tampoco se conoce si estos diseños cuentan con la aprobación de la SDM.
- 2.4 Espacio público y paisajismo.
- En las secciones transversales no se incluye la zona de espacio público.
 - Debe presentarse las secciones típicas para el manejo de las aguas en las zonas deprimidas y/o en contrapendiente.
 - No existe informe técnico de diseño.
 - No existe señalización prevista para el tratamiento especial que se dará a la ciclorruta en la zona del Centro Internacional
 - No existe diseño de espacio público para las bocacalles, ni coordenadas, ni niveles.
 - No existen cortes longitudinales con perfiles en los que se observen las puertas de acceso a los predios y su afectación con el nuevo espacio público.
- 2.5 Estación sencilla Museo Nacional (Subterránea).
- No se conoce el diseño de drenaje.
 - Aunque se presentan unos planos del sistema de ventilación y contra incendio, no se presenta el respectivo informe técnico ni las memorias de cálculo.
 - No se tiene el diseño estructural.
 - Se tiene diseño arquitectónico, pero está incompleto.
 - Aunque entregan copias magnéticas de los planos de señalización y semaforización, estos no se pudieron abrir. Tampoco se conoce si estos diseños cuentan con la aprobación de la SDM.
 - No existen planos de detalle de arquitectura de la estación Museo Nacional.
- 2.6 Adecuación Túnel peatonal Hotel Tequendama.
- No se posee información sobre las obras a realizar en esta estructura.

2.7 Retorno operacional después de la estación enterrada del Museo Nacional, la cual presenta muros pantalla estructurales anclados, generando en el Espacio público que se convirtió en paseo peatonal.

- No se conoce el diseño de drenaje.
- No se conoce el diseño eléctrico. Es importante tener en cuenta que para el deprimido se debe prever un sistema de alumbrado diurno y otro nocturno.
- No se tiene el diseño estructural.
- No se tiene diseño arquitectónico.
- Aunque entregan copias magnéticas de los planos de señalización y semaforización, estos no se pudieron abrir. Tampoco se conoce si estos diseños cuentan con la aprobación de la SDM.

2.8 Puente vehicular en la Carrera 10ª con la Calle 32.

- No se posee información sobre las obras a realizar en esta estructura.

3. TRAMO 5: CALLE 26 ENTRE LA CARRERA 19 A LA CARRERA 13

3.1 Redes de Servicios Públicos

- No se tienen los diseños de CODENSA debidamente aprobados.
- No se tiene el diseño de red Matriz aprobado.

3.2 Cuatro (4) carriles de tránsito mixto por sentido, desde la Carrera 19 hasta la Avenida Caracas, desde la Avenida Caracas hasta la Carrera 13, se tienen tres (3) carriles de tránsito mixto por sentido, reduciéndose a dos (2) para incorporar uno a esta última.

- No se posee el diseño de los subdrenajes....
- En el diseño de pavimentos, no se incluyó el diseño de espesores para accesos, bocacalles y conectantes.

3.3 Un (1) carril Transmilenio por sentido, con carril exclusivo de ingreso a la Estación Central.

- No se posee el diseño de los subdrenajes:

3.4 Espacio público y paisajismo.

- No existe informe técnico de diseño.
- No se presentan cortes longitudinales con perfiles en los que se observen las puertas de acceso a los predios y su afectación con el nuevo espacio público.

3.5 La conexión operacional de la Troncal Caracas y Calle 26, la cual se constituye en la primera etapa de ejecución de la Estación Central.

- No se tiene el informe de geotecnia.

3.6 Dos puentes vehiculares nuevos sobre la Avenida Caracas con Calle 26.

- No se posee información.

3.7 Estructura de acceso a la Estación Central por la Calle 26 (Puentes vehiculares sobre la calle 26, debajo de los cuales se realizará el acceso y salida de los buses articulados de la Estación Central).

- No se posee información

3.8 Un puente en la Avenida Caracas para el tránsito mixto y articulado en sentido sur-norte que permitirá el acceso a la estación de los articulados.

- No se posee información.



3.9 Ampliación longitudinal del puente vehicular sobre la Carrera 13 en el costado sur.

- No se posee información.

3.10 Estructuras de Contención para las entradas a la Estación Central sobre la Calle 26 y la Caracas.

- No se posee el informe de geotecnia.

4 TRAMO 6: CALLE 26 ENTRE LA CARRERA 13 A LA CARRERA 3 Y LA CARRERA 3 ENTRE LA CALLE 26 A LA CALLE 19:

4.1 Redes De Servicios Públicos

- No se tienen los diseños de CODENSA debidamente aprobados.
- No se tienen diseños de red Matriz

4.2 Dos (2) carriles de tránsito mixto por sentido.

- No aparecen detalles de la ubicación y dimensiones de los elementos de subdrenaje de la estructura de pavimento.
- No se conoce el concepto del consultor sobre el diseño de pavimentos de las bocacalles.

4.3 Un (1) carril de Transmilenio por sentido, en calzada bidireccional hasta la Calle 22. De la Calle 22 a la Calle 19, sobre la Carrera 3ª se contemplan dos (2) carriles por sentido.

- No aparecen detalles de la ubicación y dimensiones de los elementos de subdrenaje de la estructura de pavimento.....

4.4 Espacio público y paisajismo.

- No existe informe técnico de diseño.
- No se presentan cortes longitudinales con perfiles en los que se observen las puertas de acceso a los predios y su afectación con el nuevo espacio público.

4.5 Túnel de conexión peatonal entre la estación de la Calle 22 y la estación de las Aguas de la Troncal del Eje Ambiental.

- No se conoce el diseño de drenaje.
- No hay concepto sobre sistema de ventilación y contra incendio.
- No se conoce el diseño eléctrico.
- No se tiene el diseño estructural (informe).

4.6 Box vehicular de la Carrera 3ª. Oreja Avenida Circunvalar-Sur.

- No se tiene la información para esta obra.

4.7 Estructuras de contención desde la Carrera 7ª a la Carrera 3ª por el Costado Norte.

- No se tiene la información para esta obra. Para esta zona, no se presentan diseños detallados de estabilidad de taludes y estructuras de contención propuestas para la zona de la Carrera 3ª.

Por lo expuesto anteriormente, la Interventoría le recomienda al IDU requerir a los consultores la información faltante de los diseños de los tramos 4 y 5 de la carrera 10ª y los tramos 5 y 6 de la calle 26, ya que la información entregada por la entidad en los DVD's no cuenta con todos los diseños, lo cual afecta los tiempos de entrega propuestos en el Contrato de Obra y sus anexos, obligando a prorrogar la Etapa de Preconstrucción.



Se hace necesaria la entrega de la documentación faltante de manera urgente, para concluir con las actividades de revisión y ajuste si es del caso a los diseños entregados y a su vez, la optimización aguas abajo de los sistemas de alcantarillado.

Teniendo en cuenta que los diseños de pavimentos presentan una serie de inconsistencias, la Interventoría concluye que no se pueden implantar durante la Etapa de Construcción, hasta tanto no se complemente la información existente

De acuerdo a las vías que se utilizarán como desvíos para la construcción de las obras de las Troncales de la Carrera 10ª y Calle 26 se recomienda al IDU la definición del alcance de intervención a realizar en la Carrera 18 entre las Calle 11 y la Calle 6, debido a que esta vía hace parte del par vial de la Avenida Mariscal Sucre, obra contemplada en el grupo 1 de los proyectos de Valorización según el Acuerdo 180 de 2005, adicionalmente se debe evaluar que esta vía se utilizará durante todo el plazo de la etapa de Construcción de la Troncal Carrera 10.

Esta Interventoría considera importante conocer por parte del IDU, cuando se levantará la restricción al Contratista para adelantar las labores de ajuste y/o complementación de los estudios y diseños entregados por la entidad para la construcción del proyecto, teniendo en cuenta lo señalado en la comunicación IDU STEO-3300-133037 del 1 de Agosto de 2008.

Es importante recordar que a la fecha de corte de este informe se encuentra pendiente las respuestas por parte de los diseñadores de la Troncal Carrera 10ª y Calle 26 a las observaciones, inquietudes, faltantes e inconvenientes de los estudios y diseños, manifestados en reiteradas oportunidades tanto por el Contratista de obra como por esta Interventoría.

4.8 Diseños acueducto, alcantarillado y red matriz.

- La recepción de parte de la información de los diseños de acueducto, alcantarillado y red matriz se realizó el día 15 de octubre de 2008, quedando igualmente información pendiente de entregar.
- Se requiere de la oficialización por parte del IDU de los cambios a las condiciones contractuales previstas inicialmente, esto es, la ejecución de los diseños y ajustes al proyecto presentado y aprobado por el IDU y la EAAB.
- Debido a la urgencia de los cambios en los diseños presentados, se hace necesario que la EAAB entregue y/o informe de las posibles alternativas de conexión, para que de esta forma las mismas puedan ser evaluadas por el contratista en el menor tiempo posible.
- Una vez se lleven a cabo las reuniones con las diferentes áreas de la EAAB y una vez analizados los cambios a ser requeridos, se analizará por parte de la Interventoría los tiempos de ejecución presentados por el contratista y su viabilidad dentro del cronograma de proyecto.

A la fecha de corte del presente informe, el IDU no ha dado respuesta a la solicitud realizada por la Interventoría en el oficio IML-1-172-438-08 de radicado IDU 157356 del 8 de octubre de 2008, en donde se expusieron las condiciones actuales del contrato de Obra 136 de 2007 y la recomendación de la Interventoría de prorrogar la Etapa de Preconstrucción en (3) tres meses.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)



Se concluye entonces que terminada la etapa de preconstrucción, el Contratista del Contrato 136 de 2007 no disponía aún de gran parte de los estudios y diseños fundamentales para acometer las obras del Grupo 3.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5 literales a, b, c, e y numeral 7, 8, artículo 25, numerales 2, 4 y 12; artículo 26, numeral 1, 2, 3, 4; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.3.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque los contratistas de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) incumplieron lo dispuesto en los otrosís modificatorios respecto de entregar dentro de un plazo determinado el cronograma de obra de desvíos y la programación preliminar de las actividades de ajuste, adecuación, adaptación, complementación y actualización de los Estudios y Diseños entregados por el IDU, sin que la entidad haya iniciado proceso de multa por incumplimiento.

Lo anterior se verificó en los otrosís modificatorios que para el caso del Contrato 136 de 2007 correspondió al Otrosí No.2, Cláusula 2, que estipuló lo siguiente: ***“...Dentro de los primeros veinte (20) días hábiles de la Etapa de Construcción, el Contratista deberá presentar el cronograma de obra de desvíos y la programación preliminar de las actividades de ajuste, adecuación, adaptación, complementación y actualización de los estudios y diseños entregados por el IDU...”*** (Negrilla fuera de texto).

A pesar de lo anterior, este ente de control al verificar los informes de interventoría se encontró que dicho cronograma y la programación no se habían cumplido tal como estaba previamente acordado.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5 literales a, b, c, e y numeral 7, 8, artículo 25, numerales 2, 4 y 12; artículo 26, numeral 1, 2, 3, 4; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.3.3. Hallazgo Administrativo con incidencia penal y Disciplinaria, por lo que el IDU deberá explicar, sustentar e informar que tipo de motivaciones en derecho tuvo para modificar a través de memorandos de la Dirección General, las condiciones para el manejo del anticipo



establecidas en el Manual de Interventoría y la ley, que permitieron, facilitaron y estimularon actuaciones irregulares de funcionarios del IDU, interventores y contratistas de **LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5).**

La Contraloría de Bogotá en seguimiento al manejo de los anticipos y gestión del IDU, estableció tal como se ha informado en anteriores hallazgos, que desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros.** Igualmente en el mismo se subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

En este mismo Memorando DTL-6000-10064 de marzo 5 de 2009, específicamente en el siguiente párrafo expuso:

*“Establecido lo anterior y sobre el tema particular de los giros con cargo al anticipo debemos remitirnos al citado Manual, Numeral 4.5.1.3 Manejo del anticipo, **para precisar los requisitos de los mismos.***

Es claro, evidente e indiscutible que no se emitieron esas directrices para precisar los requisitos, sino para de manera expresa y precisa reducir, flexibilizar y minimizar los requisitos establecidos en el Manual de Interventoría para permitir el manejo indebido del anticipo, permitiendo giros a subcontratistas, terceros y lo mas grave es que teniendo como fundamento estas directrices llegan hasta a girar a cuentas del mismo contratista, en ocasiones a los mismos integrantes del consorcio o unión temporal los recursos de la cuenta conjunta utilizando la figura de la oferta mercantil que el mismo IDU considero como se expone textualmente a continuación que: **“no sería procedente la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles presentadas por el contratista”.** Es decir, que al actuar expidiendo memorandos y comunicaciones que pretendían modificar el manual de interventoría implementado mediante la Resolución 167 de 2006, no cabe duda que podríamos entrar en el terreno del dolo y la culpa, al conocer por sus propios conceptos la inaplicabilidad de esta figura oferta mercantil y pretender habilitarla a través de memorandos de la dirección, ampliando el concepto para facilitar el giro a subcontratistas y terceros, entre otras situaciones irregulares.

Es importante puntualmente resaltar que en el Memorando DTGC-435-33390 de Septiembre 3 de 2009 de la Dirección Técnica de Gestión Contractual del IDU dirigido a la Dirección de Mantenimiento en forma expresa y concreta le aclara que: **“En atención a lo dicho por el Consejo de Estado y por la Corte Suprema de Justicia, el anticipo, es considerado un préstamo, por lo tanto debe destinarse a la**



iniciación de la obra, al cumplimiento del objeto pactado en el contrato celebrado, y sobre esos recursos la entidad pública controlará su destinación.

*En este orden de ideas, **no sería procedente la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles presentadas por el contratista**, el desembolso del mismo, deber ir condicionado a cumplir la obligación establecida en el manual de interventoría de: “entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual”.!*

Si se aceptara las situación presentada, se desvirtúa la figura del anticipo como tal, toda vez que se estaría entregando recursos de una entidad pública a un tercero, sin recibir a cambio un bien o servicio que facilite al contratista el cumplimiento y ejecución del objeto contractual.

Así mismo, de conformidad con el Manual de Interventoría, el anticipo sólo podrá utilizarse exclusivamente para: “... la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialistas y demás trabajadores vinculados al proyecto...” (Resaltado y subrayado fuera de texto).,

El IDU estaría incumpliendo sus propias directrices pudiendo incurrir en culpa o dolo, ya que conociendo que no se debía aceptar la figura de la oferta mercantil para el manejo del anticipo; permitió que se le diera un alcance a la figura de la **OFERTA MERCANTIL que no tiene**, porque en el ámbito de la contratación pública no tiene respaldo jurídico, menos como está siendo utilizada por el IDU que por una mera oferta, se permita transferir recursos a un particular para que disponga de ellos, lo cual no es otra cosa que permitirle a un tercero o subcontratista que disponga de los recursos por tiempo indeterminado, no permite tener un control cercano, inmediato y disponible de los dineros públicos; tampoco se perciben para el estado rendimientos financieros y cuando estos se producen se quedan en las cuentas de particulares, lo anterior sin que exista la obligación de entregar como en un contrato de compraventa de manera alterna e inmediata el bien objeto de la negociación, sino que estos dineros públicos reposan a libre disposición de subcontratistas o terceros, y al estar en manos de particulares podrían llegar a quedar por fuera del amparo de las aseguradoras y tener un riesgo innecesario e inminente de pérdida.

Acto seguido en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”.***

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.



La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores a través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Sin embargo, de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, **utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía a todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: “Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”**

Es importante señalar que por los cambios efectuados por la Dirección del IDU, mediante los Memorandos DG-000-IDU 025233 del 3/04/2009³⁰, DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009 y SGJ-405-23181 de Junio 9 de 2009³¹, en los

³¹ La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores a través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

cuales se modificaron y flexibilizaron: los cronogramas de obra, y el manejo de los anticipos, extendiendo la autorización para entrega de recursos del anticipo a subcontratistas y terceros, aunado a las actuaciones administrativas, técnicas, legales y financieras que de ellos se deriven contravienen los principios de la contratación estatal y resulta absolutamente ilegal e inconveniente por las siguientes razones:

- Primero: modificar una resolución a través de un memorando.
- Segundo: cambiar en forma absurda, injusta e inconveniente las condiciones establecidas con el objeto de permitir que el contratista entregue los recursos públicos a **subcontratistas o terceros**, sin estar legalmente permitido.
- Tercero: permitir que en informes subsiguientes se puedan presentar soportes de los giros entregados a subcontratistas o terceros.
- Cuarto: poner en riesgo evidente los recursos públicos que al estar en manos de particulares (Subcontratistas o terceros), podrían estar por fuera del amparo de la póliza de seguro.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Como se puede observar en el cuadro anterior, desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros**. Igualmente subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

Seguidamente en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”***.

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

Pero de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: ***“Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”***



- Quinto: Invocando el derecho a la igualdad, extiende estas directrices indebidas e ilegales que flexibilizan el manejo del anticipo a todos los contratos de obra del IDU, incluidos los de la Fase III de Transmilenio.

Es evidente que a través de memorandos emitidos por la Dirección General del IDU, se pretendió modificar el Manual de Interventoría y la normatividad jurídica vigente, y lo mas grave que se utilice una comunicación de la contraloría para darle una interpretación y alcance que no tiene, para con ella pretender legalizar y subsanar todos los errores e inconsistencias que se venían cometiendo (giros a subcontratistas o terceros, y entrega de recursos a través de ofertas mercantiles); lo cual es a todas luces inconveniente, indebido e ilegal y no solamente riñe con las funciones, deberes y atribuciones de los servidores públicos, sino que estas conductas estarían alcanzando la esfera del ámbito penal, no solamente profiriendo un concepto abiertamente arbitrario para modificar las normas en uso sin cumplir con los procedimientos establecidos, sino también omitiendo el cumplimiento de la normatividad jurídica aplicable.

Los hechos descritos anteriormente, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia penal y disciplinaria, de conformidad con lo consagrado en la Ley 599 de 2000, artículo 413 y s.s.; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 489 de 1998, artículos 3; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 42 de 1993, artículos 8 y 9; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1 y 7; Decreto Reglamentario 2170 de 2002, artículo 7; Directiva Presidencial N° 04 de 2003 y Manual de Interventoría del “IDU” Resolución 167 de 2006.

3.1.3.4 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no dispone de un procedimiento para determinar en el desarrollo de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) un balance del anticipo a partir del cual se defina cuánto corresponde a lo aplicado en obra.

Lo anterior se observó como resultado del seguimiento del anticipo al contrato 136 de 2007, donde este ente de control mediante oficio a la entidad con radicado IDU-20105260088142 del 29 de junio de 2010 indagó, entre otros aspectos, en su numeral 1 de la existencia de un procedimiento que de los recursos del anticipo defina el valor de lo aplicado en obra. El Instituto mediante oficio STESIT 20103460351561 de julio 9 de 2010 responde que el procedimiento para hacer efectivo control y seguimiento a la inversión y buen manejo del anticipo se encuentra en el numeral 4.5.1 del Manual de Interventoría versión 4.1 del 16 de enero de 2006.



Sin embargo, revisado el Manual de Interventoría respectivo en el numeral señalado por la entidad, no se encontró un procedimiento que permita conocer de manera oportuna durante la ejecución del contrato el valor del anticipo aplicado en obra.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numeral 1.

3.1.3.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad equivocadamente excluye a los interventores del proceso de aprobación de los estudios y diseños actualizados por los contratistas de las obras de la Fase III de Transmilenio en LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5), en contravía de lo dispuesto en la normatividad vigente.

Lo anterior se pudo evidenciar en los otrosíes que estipularon que el que aprueba las actualizaciones de estudios y diseños es el IDU; sin embargo la Resolución No. 167 de 16 de enero de 2006, dispone en su Considerando 3 lo siguiente: *“Que quien aprueba los productos de las consultorías y los ajustes posteriores a las mismas es el interventor.”*

Así mismo, en el Considerando 4 se estableció lo siguiente: *“Que es con base en la información y documentación relacionada con la ejecución del contrato, previamente avalada y suministrada por el interventor, que el Coordinador puede hacer seguimiento a la gestión del Contratista y de la Interventoría.”*

Por lo anterior, se concluye que sin fundamento alguno se impide al interventor desempeñar sus funciones de recibo, verificación y aprobación de los productos de los Estudios y Diseños provenientes de las llamadas actualizaciones. Así mismo, de manera innecesaria y contraproducente se dificulta y obstaculiza la tarea de seguimiento y control a las obras por parte del interventor.

Estas actuaciones del IDU son conductas inadecuadas e inconvenientes que nuevamente como se ha podido exponer en los diferentes hallazgos reportados, su accionar lo volvió reiterado al pretender por medio de memorandos y en este caso específico otrosí, modificar el manual de interventoría que fue implementado mediante resolución y de sobra debe entenderse que jurídicamente, cualquier norma solo puede modificarse o derogarse de la misma forma como se creo, lo contrario sería sin duda abiertamente ilegal, gravísimo



que mediante modificación entre contratista y contratante acuerden dejar por fuera del concepto, revisión y aprobación de los diseños y estudios al interventor, que es la persona contratada por la entidad para hacer seguimiento, verificar, conceptuar y aprobar las obras contratadas.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Resolución 167 de 2006; Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5 literales a, b, c, e y numeral 7, 8, artículo 25, numerales 2, 4 y 12; artículo 26, numeral 1, 2, 3, 4; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.3.6. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque a pesar que se modificó la Cláusula 4, numeral 4.1.6 de los contratos de obra de la Fase III de Transmilenio mediante otrosís, se incumplió el plazo para entregar la programación de obra detallada estipulado en LOS CINCO (5) CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-2007(GRUPO2), IDU-136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007(GRUPO5), sin que la interventoría y la entidad hubieran efectuado solicitud alguna de cumplimiento a los diferentes contratistas.

Inicialmente en la Cláusula 4, numeral 4.1.6 del contrato 136 de 2007 se estipulaba lo siguiente: ***"Durante la etapa de preconstrucción y un mes antes de iniciar la etapa de construcción, el contratista deberá presentar una programación de obra detallada, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Apéndice G, que deberá ser aprobada por el Interventor y es requisito indispensable para el inicio de la etapa de construcción."*** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Posteriormente, se estipuló en la Cláusula Primera del Otrosí No. 1 del Contrato 136 de 2007 por ejemplo, respecto de la modificación del numeral 4.1.6 de la Cláusula 4 del contrato, que quedó así: ***"...Programación de Obras. Durante la etapa de preconstrucción y antes de iniciar la etapa de construcción, el contratista deberá presentar una programación de obra detallada, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Apéndice G, que deberá ser aprobada por el Interventor y es requisito indispensable para el inicio de la etapa de construcción."*** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Seguidamente, mediante el Parágrafo Tercero de los diferentes otrosís se precisó lo siguiente: ***"A más tardar el diecinueve (19) de enero de 2009 el Contratista deberá entregar a la Interventoría una Programación de Obra..."*** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)



A pesar de las dos (2) modificaciones que tuvo la Cláusula 4, numeral 4.1.6 de los contratos de obra de la Fase III de Transmilenio respecto a cuándo los diferentes contratistas deberían presentar la programación de obra detallada, la última modificación, es decir, de entregarla a más tardar del 19 de enero de 2009, según informes revisados para la fecha que debía realizarse dicha entrega, ello no fue cumplido.

Se observa nuevamente que a través de otrosí el IDU y el Contratista modifican y flexibilizan las condiciones establecidas en el Contrato, lo cual da lugar a demoras, y atrasos en la ejecución de las obras, que a pesar de los plazos ampliados como lo pudo verificar el grupo auditor no fueron cumplidos.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a la ocurrencia de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los otrosís modificatorios de la cláusula 4, numeral 4.1.6 de los diferentes contratos de la Fase III, Ley 80 de 1993 artículo 25 numeral 2, artículo 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numerales 1 y 2; Artículo 35, numeral 1.

3.1.3.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU no justifica técnica ni legalmente en los diferentes otrosís donde se incluye el concepto de Actualización a los Estudios y Diseños de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) el Considerando donde se presenta: “Que el IDU no entregará más diseños al Contratista.”

La anterior precisión por parte de la entidad presentada por la época en que los dos (2) consultores de la Fase III de Transmilenio todavía estaban presentando modificaciones, complementaciones, actualizaciones y ajustes a sus diseños, deja entrever que dicha decisión errónea y antieconómica haya generado, entre otros factores, la necesidad de tener que contratar con los contratistas de obra las actualizaciones de los estudios y diseños faltantes, por ajustar, complementar o modificar respecto de los suministrados inicialmente por el IDU a éstos.

Así mismo, el haber la entidad tomado esa decisión categórica impide el que los consultores de los estudios y diseños de la Fase III puedan finalizar, precisar, completar y ajustar los productos de los estudios presentados en proceso de aprobación, situación a todas luces irresponsable y antieconómica. Igualmente, con esta decisión se impide el que los consultores aludidos puedan defender y justificar técnicamente los estudios y diseños por ellos formulados, facilitando



ampliamente el que los contratistas de obra determinen faltantes de estudios y diseños

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5 literales a, b, c, e y numeral 7, 8, artículo 25, numerales 2, 4 y 12; artículo 26, numeral 1, 2, 3, 4; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.3.8. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se ejecutaron LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) sin haber homogenizado los apéndices, lo cual implicó que se estuvieran realizando las obras con definiciones conceptuales diferentes.

Dado que la homogenización de los Apéndices A, B y C ocurrió recientemente, se evidencia que no se cumplió lo dispuesto en el numeral 4.1.4.2 Modificación de los Estudios y Diseños, en el sexto párrafo, que dice:

“Bajo ninguna circunstancia se aceptarán cambios a los estudios y diseños por aspectos conceptuales, por lo tanto los ajustes y/o complementaciones que el Contratista realice a los Estudios y Diseños durante la etapa de preconstrucción, no pueden disminuir las Especificaciones particulares de construcción contenidas en los Apéndices del Contrato, en especial los apéndices A, B y C.”

Para aclarar aún más el tema es importante definir en que consisten los Apéndices, los cuales son documentos que permite entre otros aspectos, establecer las especificaciones de construcción necesarias para servir de referencia en el desarrollo del contrato de obra.

Con lo anterior, se corrió el riesgo que se hayan efectuado modificaciones que pudieran haber disminuido algunas especificaciones particulares de construcción, pudiéndose presentar un posible detrimento al patrimonio público.

Las conductas descritas, se enmarcan en lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5, literal e; 25, numeral 2 y 4; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numerales 1 y 2; Artículo 35, numeral 1.

3.1.3.9. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque de manera inexplicable LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2),



IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) no incluyen una garantía que ampare las Labores de Mantenimiento.

Lo anterior por cuanto el contratista deberá realizar las labores de mantenimiento, por lo cual se debió haber constituido una garantía que ampare las Labores de Mantenimiento a favor del IDU, por un valor equivalente a un determinado porcentaje del valor del presupuesto oficial para la Remuneración por Mantenimiento, señalado en el Pliego de Condiciones de la Licitación.

Al no exigir el IDU y no tener en la actualidad los contratistas una póliza que garantice el mantenimiento de las obras, se pondría en riesgo de estas durante la etapa de mantenimiento, ya que con mantenimientos preventivos y correctivos oportunos se puede evitar deterioros mayores que pudiesen producir inversiones económicas incalculables en caso de incumplimientos en el mantenimiento pactado, lo cual generaría un riesgo innecesario y cuantioso para las obras y finanzas del distrito.

Si bien es cierto, los contratos de obras tienen el amparo de estabilidad, este corresponde exclusivamente para garantizar la calidad y especificaciones de las obras efectuadas durante la etapa de construcción; sin embargo por ser la etapa de mantenimiento una fase adicional donde se desarrollan obras diferentes a las de la etapa de construcción cuyo objeto es mantener a través de acciones preventivas y correctivas oportunas y adecuadas las obras, esta inversión que sufraga el distrito debe tener de manera segura su garantía independiente, mal haría la administración de pagar un mantenimiento y no garantizar su verdadero cumplimiento; no se puede confundir que la garantía de calidad y estabilidad de las obras es para corregir obras mal realizadas durante la etapa de construcción, mientras que el mantenimiento es una inversión adicional para garantizar que las obras duren la vida útil prevista en los estudios y diseños.

Es por ello que la Ley 80 en su artículo 4, numeral 1 estipula lo siguiente: *“Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante”*, lo anterior quiere decir que es indiscutible que todo lo contratado requiere el cubrimiento de una póliza, porque en caso de incumplimiento, de no llegar a existir póliza, no podría exigirse su cumplimiento.

Así mismo la Ley dispone que la entidad estatal se proteja de posibles riesgos con ocasión de la mala calidad o deficiente ejecución de las obras, cuando en su artículo 4, numeral 6, expresa: *“Adelantaran las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado”*:



Con las actuaciones descritas, se podría incumplir lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículos 4, numeral 1, 6; artículo 26, numeral 1 y 2; Decreto 4828 de 2008, artículos 1, 2, 4, 5, 7; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numerales 1 y 2; Artículo 35, numeral 1.

3.1.3.10. Hallazgo administrativo porque la homogenización y su aprobación de los Apéndices de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-2007(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) ocurren inoportunamente cuando ha concluido la etapa de preconstrucción y a poco tiempo de terminar la etapa de construcción.

La Cláusula 5, literal e) de los contratos de obra establecían lo siguiente: **“Los estudios y diseños que revise, ajuste y/o complemente el Contratista durante las diferentes etapas del contrato, deberán respetar las condiciones técnicas señaladas en el apéndice A, numeral 4.1.”** (Subrayado y negrilla fuera de texto.)

Teniendo en cuenta que la aprobación de la homogenización solo ocurrió recientemente, es decir, cuando los contratos estaban a pocos meses de su terminación, se observa una gestión inoportuna de parte de la entidad.

Lo anterior causó el que las obras de fase III se hubiesen ejecutado con el riesgo de parámetros técnicos diferentes, de una parte, y el que su ejecución se hubiese dificultado a la espera que estos apéndices que contienen las indicaciones técnicas, se hubieran unificado.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los contratos de obra de la Fase III de Transmilenio; Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5, 7, 8, artículo 25, numerales 2, 4 y 12; artículo 26, numeral 1, 2, 3, 4; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.3.11. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque sin la totalidad de los estudios y diseños, sin haberse aprobado por Planeación Distrital las reservas viales, y sin haberse iniciado la adquisición de predios, comienza el proceso de selección de los contratistas de la fase III de Transmilenio, y porque después de suscrito los contratos de obra se introducen cambios en la compra de predios como sucedió con los del Patio Garaje calle 26 con afectación grave al patrimonio y operación del Sistema Transmilenio.



Además de los problemas de la fase III, que se iniciaron con **la apertura en septiembre 26 de 2007 del proceso licitatorio para la adjudicación de los 5 contratos de construcción de la troncal calle 26 y carrera 10, sin contar con la totalidad de los estudios y diseños**, indispensables para definir las cantidades de obras, y por consiguiente el costo oficial del proyecto, el IDU deberá asumir la defensa de procesos litigiosos anunciados por los consultores de los estudios y diseños en cuantía cercana a los \$7.143 millones.

CUADRO No. 5
CON ADICIONES (+) RECLAMACIONES, LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA FASE III
COSTARIAN MAS DEL DOBLE DEL VALOR INICIAL CONTRATADO

(Millones de \$)

TRONCAL	No CONTRATO	Valor Inicial Contratado	Valor Inicial (+) adiciones	Valor inicial (+) adiciones (+) Reclamaciones	Variaciones del contrato Inicial con respecto al Valor Final	
					Millones (\$)	%
Calle 26	133 de 2005	6.226,7	7.178,2	11.307,4	5.080,7	81,6%
Carrera 10a	129 de 2005	2.428,2	3.540,7	6.553,9	4.125,7	169,9%
TOTAL		8.654,9	10.718,9	17.861,3	9.206,4	106,4%

Fuente: IDU

Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

Además de los \$2.596 millones contratados para los estudios de factibilidad, en diciembre de 2005 el IDU suscribió el contrato N° 129 con el CONSORCIO TRONCAL 10 y el contrato N° 133 con el CONSORCIO GENERAL para la elaboración de los estudios y diseños de las Troncales Carrera 10 y Calle 26 respectivamente.

En desarrollo de la consultoría se producen modificaciones debido a consideraciones no tenidas en cuenta en los estudios de factibilidad, a solicitudes efectuadas por la Administración y a requerimientos de las Entidades Distritales vinculadas al proyecto que finalmente **generaron reclamaciones por desequilibrio económico por parte de los contratistas en la suma de \$7.143 millones, así:**

- El de la Troncal Calle 26 con entregas de estudios y diseños que realmente se prolongaron hasta octubre 6 de 2008 cuando el consultor entrega al IDU los productos que hoy son objeto de la reclamación por la suma de \$4.130 millones.
- El de la Troncal Carrera 10 con entregas de estudios y diseños que realmente se prolongaron hasta octubre 16 de 2008 cuando el consultor entrega al IDU los productos que hoy son objeto de reclamación por la suma \$3.013.2 millones.

Es sumamente grave, improcedente e indebido que el IDU, haya iniciado el proceso licitatorio para adjudicación de los contratos de construcción de las Troncales Calle 26 y Carrera 10, en septiembre de 2007, **un año antes** de que se contaran con los estudios y diseños indispensables para definir las cantidades de obras, que son las que finalmente definen el costo y el presupuesto oficial de referencia, con el cual se inicia el proceso de selección de los contratistas que ejecutarán las obras.



Igualmente injusto, lamentable y que puede reñir con la legalidad, es el hecho que con respecto a los cinco contratos de obra, estos se suscribieron 10 meses antes de que el IDU recibiera la totalidad de los Estudios y Diseños por parte de los dos consultores.

En lo que corresponde a las aprobaciones de licencias, permisos y autorizaciones de las empresas de servicios públicos, se fueron obteniendo durante el proceso licitatorio y el desarrollo de las obras, actividades que debieron haberse terminado a más tardar en la etapa de preconstrucción.

Sólo entre junio y noviembre de 2007, es decir al mismo tiempo que se desarrolló el proceso licitatorio para escoger los firmas constructoras, Planeación Distrital expide las resoluciones que definen las zonas de reserva vial para la adecuación de los corredores viales de las troncales fase III, en octubre de 2008 Planeación define la reserva del patio garaje de la troncal calle 26, apenas en marzo de 2009 se expide la reserva para la construcción de la Estación Central y se adoptan las medidas que se deben tener en cuenta para ejecutarlo.

Por esta razón, a febrero 16 de 2010, cuando faltan tan sólo seis meses para la terminación del contrato suscrito con la Constructora Bogotá Fase III S.A., para la adecuación de la troncal carrera décima en el sector comprendido entre las calles 7a. y 34 y la troncal calle 26 entre carreras 19 y 3a para terminar en la calle 19, no se había iniciado la compra de los 128 predios que conforman el componente vial, necesarios para la construcción del intercambiador vial de la Estación Central que forma parte del contrato que ejecuta dicha firma, y con el que se construirá la conexión entre las troncales Caracas y calle 26, de tal forma que algunos articulados o biarticulados que vienen subiendo por la calle 26 puedan tomar la troncal Caracas, y de igual forma algunos de los que vengan por la Caracas puedan tomar la calle 26 para continuar por la carrera 10.

Por haberse expedido sólo hasta marzo de 2009 y adoptado en noviembre de 2009 las medidas para la construcción del intercambiador "Estación Central" de la troncal calle 26, en junio 16 del 2009, no se había iniciado el proceso de oferta y adquisición de 128 predios que conforman el componente vial, actividad que no se entiende cómo se encarga a la Empresa de Renovación Urbana (ERU), de un proceso que venía adelantando la Dirección Técnica de Predios del IDU, cuando era suficiente la suscripción de un convenio entre la ERU y el IDU y Transmilenio S.A., decisión administrativa que afecta directamente la iniciación de las obras de la Estación Central que difícilmente podrán ser terminadas en el gobierno del Alcalde Moreno.

Del patio garaje calle 26: Solo hasta el 17 de marzo de 2009, como consta en la resolución de la Dirección Técnica de Predios numero 651, el IDU ordena la expropiación por la vía administrativa de los 91.843 m2 requeridos para la construcción del patio garaje calle 26 es decir quince (15) meses después de haberse suscrito con Infraestructuras Urbanas S.A. el contrato de obra pública IDU-138 de 2007, situación que se agrava posteriormente cuando el IDU de manera injustificada y en contravía con

los principios de la contratación pública, y en circunstancias que se vienen investigando a fin de determinar los responsables, compra tan solo 69.668 m2 que corresponde a 78.5% del total de área que se había determinado en los estudios y diseños contratados por el IDU en el 2005 con la firma Consorcio General (contrato consultaría 133 de 2005) , situación esta que, **el IDU en lugar de corregir: “comprando el área expropiada inicialmente, que corresponde a los 91.843 m2 que es la requerida para la operación normal de Transmilenio por la carrera 26, pues así lo había determinado en el 2006 el contratista de diseños y aprobado el IDU antes de la suscripción de contrato de obra pública (IDU-138 de 2007”) , área esta(91.843 m2 sin zona de cesión y vía) sobre la cual la Secretaría Distrital de Plantación mediante resolución numero 0844 de octubre 6 de 2008 definió “la zona de reserva de 119.962 m2 para el patio-garaje, equipamiento vial y de transporte integrante de la troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (calle 26)”. En general tal como se ha explicado estaban dadas las condiciones técnicas jurídicas y administrativas para construir el patio garaje a nivel y no en altura o en profundidad como se pretende ahora con graves daño al patrimonio publico Distrital y con afectaciones sobre la operación del Sistema Transmilenio desde un comienzo planeada,**

Faltando un año para la terminación de las obras, del total de los 769 predios requeridos para la adecuación y construcción de la fase III, no se habían adquirido aun cerca del 23%, es decir 180 del total de los predios requeridos: 128 del intercambiador de la Estación Central, 27 en la calle 26 y 25 de la carrera 10a.

Las conductas descritas podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por ir en contra de lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, numeral 8; artículo 25, numeral 12. “Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones.” Artículo 26, numeral 1, 2, 3 y 5; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.3.12. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque en desarrollo del proceso auditor del primer semestre del 2009, la Contraloría de Bogotá, determino que en desarrollo del proceso licitatorio previo a la selección de LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5), el IDU modificó en dos ocasiones el presupuesto oficial y los porcentajes del A.I.U.



CUADRO No. 6
MODIFICACIONES EN EL PRESUPUESTO OFICIAL

(Millones de \$)

Grupos	PRESUPUESTO OFICIAL			PRESUPUESTO OFICIAL MODIFICADO DURANTE EL PROCESO LICITATORIO			
	Pliego de Condiciones Inicial	Modificaciones durante		Millones de \$		%	
		Proceso Licitatorio					
		Adenda 3 26-Oct-07	Adenda 6 17-Nov-07	Adenda 3 26-Oct-07	Adenda 6 17-Nov-07	Adenda 3 26-Oct-07	Adenda 6 17-Nov-07
Grupo 1	152.492,30	137.422,60	146.228,50	-15.069,70	-6.263,80	-10%	-4%
Grupo 2	202.134,20	173.228,30	178.304,60	-28.905,90	-23.829,60	-14%	-12%
Grupo 3	285.180,50	284.426,20	291.949,80	-754,30	6.769,30	0.3%	2%
Grupo 4	280.892,50	343.273,50	318.300,60	62.381,00	37.408,10	22%	13%
Grupo 5	212.308,40	215.231,70	218.798,70	2.923,30	6.490,30	1%	3%
TOTALES	1.133.007,90	1.153.582,30	1.153.582,20	20.574,40	20.574,30	2%	2%

Fuente: Pliego de Condiciones IDU-LP-DG-022-2007

Elaboro: Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá

En septiembre 26 de 2007, el IDU apertura el Proceso Licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 con un presupuesto oficial de \$1.133.007,9 millones, el cual después de transcurrido un mes (octubre 26-07) es modificado mediante adenda No. 3 como se observa en el cuadro anterior, al mes siguiente nuevamente es modificado por adenda No. 6, modificaciones estas que se resumen así:

- Para el grupo 1, con adenda No.3 se disminuye el presupuesto oficial en un 10% (\$15.069 millones), situación esta que con adenda No. 6 se reversa y finalmente se disminuye en el 4% (\$6.264 millones).
- Para el grupo 2, con adenda No.3 se disminuye el presupuesto oficial en un 14% (\$28.906 millones), situación esta que con adenda No. 6 se reversa y finalmente se disminuye en el 12% (\$23.830 millones).
- Para el grupo 3, con adenda No.3 se disminuye el presupuesto oficial en el 0.3% (\$754 millones), situación esta que con adenda No. 6 se reversa y finalmente resulta aumentado en el 2% (\$6.760 millones).
- Para el grupo 4, con adenda No.3 se aumenta el presupuesto oficial en el 22% (\$62.381 millones), situación esta que con adenda No. 6 se reversa para finalmente solo aumentarse en \$37.408 millones que corresponden al 13% del presupuesto oficial con el cual se dio inicio al proceso licitatorio
- Para el grupo 5, con adenda No.3 se aumenta el presupuesto oficial en el 1% (\$2.923 millones), situación esta que con adenda No.6 se reversa y finalmente resulta con un aumento de \$6.490 millones, que en valores relativos corresponden al 13% del presupuesto oficial con el cual se dio inicio al proceso licitatorio.

Estas variaciones no solamente se constituyen en prueba de que los presupuestos oficiales con el cual se apertura el 26 de septiembre de 2007 el proceso licitatorio no

consultan las cantidades reales de obra contratadas, sino que además demuestran que el proceso licitatorio se inicio de manera improvisada por no encontrarse terminados los estudios y diseños que como ya se dijo son la base esencial para determinar el presupuesto oficial de referencia.

Todo esto reafirma la incertidumbre que en torno al valor de las obras licitadas genera este tipo de situaciones para que finalmente no se pueda afirmar que el presupuesto oficial sea el real, situación esta que se hace más relevante por las modificaciones en el componente de AIU (Administración, imprevisto y utilidad), tal como se explica a continuación:

CUADRO No. 7
EN DESARROLLO DEL PROCESO LICITARIO, SE AUMENTO EL A.I.U

(Millones de \$)

Grupo	Valor Modificado del Contrato (Millones \$)	A.I.U. OFICIAL		A.I.U. OFICIAL AUMENTADO DURANTE EL PROCESO LICITARIO			
		Pliego de Condiciones Inicial	Modificaciones durante Proceso Licitatorio		%		Millones \$
			Adenda 3 26-Oct-07	Adenda 6 17-Nov-07	Adenda 3 26-Oct-07	Adenda 6 17-Nov-07	Adenda 6 26-Oct-07
Grupo 1	146.228,50	21,93%	25,47%	26,08%	3,54%	4,15%	\$ 6.068,5
Grupo 2	178.304,60	21,93%	26,73%	27,83%	4,80%	5,90%	\$ 10.520,0
Grupo 3	291.949,80	26,64%	28,35%	29,54%	1,71%	2,90%	\$ 8.466,5
Grupo 4	318.300,60	22,97%	23,59%	24,87%	0,62%	1,90%	\$ 6.047,7
Grupo 5	218.798,70	24,31%	26,61%	27,39%	2,30%	3,08%	\$ 6.739,0
TOTALES	1.153.582,20	23.86%		27.14%		3.28%	\$ 37.841,7

Fuente: Pliego de Condiciones IDU-LP-DG-022-2007

Elaboro: Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá

Durante los cuatro meses comprendidos entre el 26 de septiembre y el 21 de diciembre de 2007, en los cuales efectivamente se cumplieron los procedimientos de selección, IDU-LP-DG-022-2007, que ordena el artículo 30 de la ley 80 de 1993, la Contraloría de Bogotá observa, no solamente se produjeron modificaciones en los presupuestos oficiales de obra, si no que tal como se observa en el cuadro anterior se produjeron aumentos en el concepto de AIU que engloba la administración, los imprevistos y la utilidad de los contratistas, situación esta que afecta el presupuesto en sus cantidades a precios global y a precios unitarios, si se tiene en cuenta que el aumento en el AIU, tal como se observa en el cuadro anterior: Pasa del 23.86% que se considero en el presupuesto inicial y con el cual se apertura en septiembre 26 de 2007 el proceso licitatorio, a 27,14%, **lo que corresponde a un incremento en el A.I.U. por valor de \$37.842 millones**, suma superior a los \$20.574 millones en que se incrementó por adenda No. 6 (ver cuadro No.2) el presupuesto total contratado, que como se detalla en el cuadro No. 2, era de \$1.133 millones cuando se inicia el proceso licitatorio y termina siendo de \$1.154 millones el 17 de noviembre cuando se emite la adenda No. 6.

Las conductas descritas podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por ir en contra de lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, numeral 8; artículo 25, numeral 2 y 3; Artículo 26, numeral 1, 2 y 5; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1.



3.1.3.13. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque debido a las modificaciones, correcciones, actualizaciones y la entrega tardía de los estudios y diseños, se amplía para LOS CINCO (5) CONTRATOS DE OBRA PUBLICA DE LA FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 GRUPO5) , la fase de preconstrucción y construcción, y se desembolsa el anticipo sin haberse cumplido todos los requisitos en su momento establecidos en el numeral 10.1 de los contratos de obra, con efectos deficientes graves para un proceso constructivo de apenas 20 meses.

El 4 de enero de 2008, tal como aparece publicado en el periódico el Tiempo, , la Contraloría de Bogotá informa que *“en sus últimos dos días de gobierno, la Administración de Luis Eduardo Garzón firmo 5.112 contratos..., la entidad donde se reportó el mayor volumen de contratación en las últimas 48 horas hábiles de 2007 fue el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), donde se suscribieron 252 contratos³²”*; entre estos se encontraban los cinco (5) contratos para la adecuación y construcción de la Fase III del Sistema Transmilenio que por valor de \$1.15 billones se suscribieron por el IDU, en diciembre 28 de 2007, es decir tres (3) días antes de finalizar el gobierno del Alcalde Garzón.

La Contraloría de Bogotá en diciembre de 2008 inicia el proceso auditor a los cinco (5) contratos de fase III del Sistema Transmilenio , **cuando habían transcurrido dos (2) meses de iniciada la etapa de construcción**, advirtiéndole al IDU, que los contratos se firmaron:

- Sin haberse titularizado por parte de Transmilenio S.A. en mayo 11 de 2009 las vigencias futuras para cumplir los compromisos contractuales.
- Con una planeación deficiente, con estudios y diseños incompletos y algunos sin aprobación de la empresas de servicios públicos
- Apenas iniciándose la compra de predios.
- Con cambios importantes en los presupuestos iniciales de obra y en el A.I.U., que evidencian falencias en la estructuración técnica y financiera
- Con deficiencias en la estructura de los informes de interventoría para generar "Alertas Tempranas", siendo evidente además la fragilidad financiera de las empresas contratistas originada en el hecho de que una misma empresa aparece contratando en el IDU en una, dos, o mas obras al mismo tiempo, y estas mismas a su vez en otras entidades del Distrito.

En febrero de 2008 se producen las primeras afectaciones a la fase de preconstrucción y construcción, contractualmente prevista en

³² El Tiempo, viernes 4 de enero de 2008, Sección Bogotá

aproximadamente 26 meses, pues las actas de iniciación de obra que debieron suscribirse en febrero de 2008, solo se firman en junio 17 de 2008 es decir cuatro (4) meses después de lo previsto en el pliego de condiciones, situación esta por la cual la Contraloría de Bogotá requiere al IDU para que explique porque no se dio cumplimiento a lo estipulado en el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública IDU-LP-DG-022-2007 en su numeral 3.10 PLAZO PARA LA FIRMA DEL CONTRATO, CONSTITUCIÓN DE LAS GARANTÍAS Y SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIACIÓN, analizada las explicaciones, se apertura hallazgo administrativo con el fin de que **el IDU y las Interventorías hicieran estricto seguimiento a la programación de obras y cumplimiento de cronograma de metas físicas, y evitar así ampliaciones de los plazos contractuales**, que en el informe de auditoría del primer semestre del 2009, paginas 216 y 217, se registro así:

“3.1.6.2.5. Demora en la iniciación de la Etapa de Preconstrucción

A pesar que existió por parte del Contratista la presentación y por parte de la entidad la aprobación de la Garantía Única de Cumplimiento dentro de los términos establecidos en el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública IDU-LP-DG-022-2007, la suscripción del acta de iniciación del Contrato se realiza por fuera de ellos, ocasionándose con ello una demora en el inicio de las obras de aproximadamente cinco (5) meses.

En este sentido, no se entiende por qué se le exige el cumplimiento al contratista de un plazo perentorio de treinta (30) días hábiles para la suscripción del acta de iniciación del contrato so pena de declaratoria de incumplimiento de éste y, sin embargo, sea la misma entidad la causante de que dicha suscripción no se efectúe en los términos establecidos.

3.1.6.2.6. Conclusión - Hallazgo Administrativo.

- 1. Desde el momento mismo en que se adelantaron los estudios y diseños para la construcción de las Troncales de la Carrera 10 y Calle 26 se generaron modificaciones debido a consideraciones no tenidas en cuenta en los estudios de factibilidad, a solicitudes efectuadas por la Administración y a requerimientos de las Entidades Distritales vinculadas al proyecto que finalmente generaron reclamaciones por desequilibrio económico por parte de los contratistas del contrato de consultoría No.133/2005 por la suma de \$ 4.129.191.707.00. y del contrato de consultoría No. 129 de 2005 en la suma de (\$3.013.157.853.00).*
- 2. Para la fecha de apertura, 26 de septiembre de 2007, del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007, que genero la adjudicación de los contratos de obra, aún no se tenían suscrita el acta de terminación del contrato de consultoría No. 133 de 2005 la cual se suscribió solo hasta el día 9 de octubre de 2007.*
- 3. Para la fecha de inicio de los contratos de obra, 17 junio de 2008, aún se reportaban faltantes de la entrega de los productos de estudios y diseños.*
- 4. Debido a los faltantes en diseños de la entrega de productos finales de la Consultoría al IDU y alto volumen de información producida se generó dificultades en la integración de los planes de manejo de tráfico de las Troncales de la Fase III generando como consecuencia que fuera necesario hacer modificaciones contractuales dirigidas, en*



particular, a reprogramación de obras, metas físicas y flujo de caja por la actualización de diseños por parte del contratista ; la aprobación de los precios unitarios por actualización de los estudios y diseños y para aclarar la cláusula de multas del contrato.

*Por todo lo expuesto en este informe y de las conclusiones aquí contenidas es claro para este Ente de Control que ante las deficiencias enunciadas, **el IDU y las Interventorías deberán hacer estricto seguimiento a la programación de obras y cumplimiento de cronograma de metas físicas, con el fin de evitar ampliaciones de los plazos contractuales, innecesarias que dilatan la ejecución del contrato por razones de tiempo, técnicas o financieras previsibles en la planificación del mismo. Para esto se requiere la voluntad del IDU, los contratistas e interventores, que deberán evaluar permanentemente la ejecución de las diferentes metas físicas, con el fin de dar cumplimiento al objeto contractual dentro de los términos pactados en el contrato***”.

Para la Contraloría de Bogotá es claro, que durante la ejecución de los contratos de obra se surtieron modificaciones contractuales (Otrosí) debido a que se logro establecer, que en la entrega de los productos finales de la Consultoría al IDU, existieron algunos faltantes y que el alto volumen de información producida durante los estudios del proyecto Fase III Transmilenio dificultó el manejo de la información y en consecuencia la integración de dicha información para la revisión por parte del contratista así como la dificultad en la integración de los planes de manejo de tráfico de las Troncales de Fase III, situaciones que generaron modificaciones a algunas cláusulas de los Contratos de obra.

En desarrollo de los contratos de obra se generaron modificaciones dirigidas, en particular, a reprogramación de obras, metas físicas y flujo de caja por la actualización de diseños por parte de los contratistas, la aprobación de los precios unitarios por actualización de los estudios y diseños, y para aclarar la cláusula de multas del contrato.

Fundamentado en lo anterior, el IDU modifica los contratos (otrosí) con el objeto de ampliar el plazo previsto para la presentación de la programación de obra detallada en el numeral 4.1.6 de la cláusula 4 del contrato, y en consecuencia los plazos para presentación de productos indicados en los apéndices A, E, F y G, relacionados con el cronograma del proyecto, el cual inicialmente previa la entrega de los mismos para el tercer mes de la etapa de preconstrucción (16 de septiembre de 2008) y que con las modificaciones quedaron programados para el 16 de octubre inicialmente y finalmente para el 19 de enero de 2009.

*Además de lo anterior, durante el desarrollo de los contratos de obra **se generaron modificaciones frente al pago del anticipo** que inicialmente, según la cláusula 10 FORMA DE PAGO, numeral 10.1 señalaba:*

“ El Contratista recibirá a título de Anticipo la suma equivalente al treinta por ciento (30%) del Valor estimado del contrato, descontando el valor global por mantenimiento y el monto de ajustes establecido para el contrato, sin derecho a ningún tipo de ajuste por el periodo transcurrido entre la presentación de la oferta y la fecha del desembolso del anticipo. Dicho anticipo se tramitará una vez el Contratista cumpla con la entrega y aprobación de la Interventoría de la información sobre la evaluación y revisión de los estudios y diseños suministrados por el IDU, la programación de obra y cronograma metas físicas y el respectivo plan de buen manejo y correcta inversión del anticipo...”

Quedando como condición solamente como requisito para el desembolso del mismo, la suscripción del Acta de Inicio y el respectivo plan de buen manejo y correcta inversión del anticipo. (negrilla y subrayado fuera de texto)

*Hecho importante que se debe tener en cuenta, y así lo contemplaba la CLAUSULA 4. ALCANCE Y DESARROLLO DEL CONTRATO del numeral 4.1 en el párrafo segundo, que para la suscripción del acta de inicio de la etapa de construcción era **indispensable** el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

- 4.1.1 Puesta a Disposición del tramo correspondiente al proyecto*
- 4.1.2 puesta a Disposición de los predios correspondientes al proyecto*
- 4.1.3 Movilización de equipo, preparación de los frentes de trabajo*
- 4.1.4 Estudio y conocimiento de los estudios y diseños*
- 4.1.5 Obligaciones contenidas en los apéndices*
- 4.1.6 Programación de obras*
- 4.1.7 Memoria Técnica*

Sin embargo con las modificaciones a los contratos, dichos requisitos se postergaron para ser cumplidos durante el desarrollo de la obra como es en el caso del contrato 138 de 2007, en el cual inclusive se prevé la entrega de la memoria técnica para el 19 de mayo de 2009, razón esta por la cual a un año de la fecha de terminación contractual de la obra, no se había aprobado el programa de obra, flujo de fondos y metas físicas del contrato.

También es importante anotar, que como producto de las modificaciones durante los tres primeros meses de la etapa de construcción, solamente se llevaron a cabo actividades correspondientes al pago de precios unitarios tales como: adecuaciones de vías de desvíos, demoliciones y/o redes; evidenciando con ello, que no se tenían los elementos y productos necesarios para llevar a cabo obras de precio global que requerían para su control y seguimiento, los respectivos cronogramas de obra, flujo de caja y metas físicas.

En el caso del contrato 135 de 2007, se suscribió el contrato adicional No. 5 y el otrosí No. 5, con el fin de adicionar el contrato en el suma \$24.629.166.914,00 con el objeto de ejecutar a precios unitarios las obras de los proyectos del Grupo I de Valorización



No. 123 Avenida Mariscal Sucre de Avenida Jiménez a Avenida Comuneros y 124 Avenida Mariscal Sucre de Avenida Comuneros a Avenida 1-Hortúa con un plazo de 10 meses, lo que evidencia falta de planeación e integración de los proyectos desde un comienzo.

En resumen es claro, que durante el desarrollo de los proyectos se generaron modificaciones y cambios a las mismas como el caso del cumplimiento de requisitos para el inicio de la etapa de construcción y/o cumplimiento de entrega de los productos evidenciado con ello la falta de planeación y la improvisación en el desarrollo y/o ejecución de los proyectos.

A pesar de los considerandos utilizados por la Administración para justificar los otrosí que modificaron el inicio de la etapa de construcción, los requisitos del anticipo, los plazos de presentación del cronograma de obra, el flujo de caja, metas físicas, el concepto de pago de los diseños, entre otros, no tienen ningún asidero, toda vez que la entidad en la formulación del proyecto fase III conocía de la complejidad del proyecto en términos de la magnitud de la información y de la diversidad de los entes que participan en el desarrollo de este.

No se tomaron las medidas que previeran anticipadamente los riesgos aprovechando la experiencia obtenida por la Entidad en las fases I y II de Transmilenio, así como los riesgos plasmados en los estudios de conveniencia y oportunidad, para haber formulado y adoptado en un tiempo prudencial un proceso licitatorio con todos los tiempos e instrumentos suficientemente sólidos desde el punto de vista técnico, legal y financiero.

a) En las siguientes ocho (8) modificaciones principales, se evidencia las deficiencias en la estructuración técnica del proyecto de la Fase III de Transmilenio.

(i) Modificación al diseño del intercambiador vial de la Carrera 10 con Calle Sexta.

Con el objeto de optimizar la operación de los buses articulados, generando mejores condiciones de seguridad vial, dado que se implementa la circulación vehicular mediante una glorieta, para garantizar adicionalmente todos los movimientos dentro del intercambiador. Adicionalmente, por conveniencia técnica en el proceso constructivo, dado que se disminuye la afectación en el tráfico tanto de la Carrera 10 como de la Calle 6ª; y así mismo, conveniencia de tipo económico, dado que se modifica el diseño en muros en tierra armada contemplados en el diseño, y se implementa la construcción de pantallas en concreto armado, lo cual genera menor afectación en el espacio público colindante, como es el caso del Parque Tercer Milenio, y en la movilidad del sector debido a la optimización del proceso constructivo.

(ii). Modificación al diseño de la Calle 26 de la Av. Caracas a la Carrera 3ª.

Teniendo en cuenta que el diseño involucra el reforzamiento estructural de los puentes de la Calle 26 entre la Avenida Caracas y la Carrera 3ª, así como la ampliación de estas estructuras en sus zonas bajas para permitir la incorporación de un nuevo carril de circulación en cada sentido con su correspondiente ajuste geométrico sobre el corredor, con el objeto de garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente, en cuanto al gálibo en puentes y anchos de carril, genera la necesidad de adelantar un proceso constructivo con una serie de trabajos de gran magnitud, como son excavaciones en profundidad (hasta 5 m del actual nivel de la vía en las zonas bajas de los puentes) y en extensión (para controlar la estabilidad de taludes), actividades que afectan de manera directa en la movilidad del sector y de vías arterias, como la circulación de la Av. Caracas, Carrera 10, Carrera 7ª. Adicionalmente, la zona donde se genera la ampliación de la sección vial de la Calle 26, específicamente en el costado norte entre la Carrera 7ª y la Carrera 3ª, la cual por corresponder a una zona de ladera geológicamente inestable, requeriría la implementación de costosas medidas para su control. De la misma forma, durante el proceso de exploración geotécnica adelantada durante la Etapa de Preconstrucción, se detectaron sobre los estratos existentes, problemas de rebote del suelo al momento de profundizar en las excavaciones, por la presencia del nivel freático alto, situación que dificulta el proceso constructivo de las estructuras propuestas, lo cual conlleva a replantear la metodología propuesta por el consultor tanto en la solución presentada como en su proceso constructivo, dado que la misma traería como consecuencia un incremento sustancial de recursos en la mitigación de impactos o las medidas de reparación en caso de generar una inestabilidad o falla de taludes en el sector. Con base en lo anterior, por conveniencia técnica es necesario evaluar la alternativa de diseño, bajo un planteamiento que permita reducir los riesgos detectados. Por lo tanto, la solución se encuentra en modificar la rasante del proyecto (subirla para reducir la profundidad en las excavaciones), así como la modificación del trazado (esquivar la zona de ladera potencialmente inestable) y de esta forma garantizar un proceso constructivo de bajo impacto en el tema de estabilidad de obra en la zona intervenida y que permita optimizar el sistema vial existente, eliminando de manera adicional los actuales conflictos vehiculares en la zona.

(iv) Eliminación de los deprimidos de la oreja noroccidental de la intersección de la calle 26 con la Avenida Ciudad de Cali.

Por conveniencia económica, teniendo en cuenta que las obras a realizar en este sector buscaban la conexión del sistema TransMilenio desde la Avenida José Celestino Mutis a la Estación Intermedia de Occidente a través de la Avenida Ciudad de Cali; sin embargo, estas obras se encuentran proyectadas para una futura fase de TransMilenio, que no se ejecutarán a corto ni a mediano plazo, con lo cual, al construir las estructuras planteadas en el diseño que generaban dicha conexión, no entrarían en operación una vez se culminaran las obras correspondientes al contrato 138 de 2007.

(v) No intervención de la Avenida Ciudad de Cali al norte de la Calle 26.



Igualmente por conveniencia económica dado que las obras a realizar en este sector, buscaban la conexión del sistema TransMilenio desde la Avenida José Celestino Mutis a la Estación Intermedia de Occidente a través de la Avenida Ciudad de Cali, obras que se encuentran proyectadas para una futura fase de TransMilenio, que no se ejecutarán a corto ni a mediano plazo; con lo cual, al construir los carriles adicionales planteados en el diseño, no tendrían una continuidad a lo largo de la Av. Ciudad de Cali. Lo anterior sumado a la afectación que se generaría en el cronograma de la obra, toda vez que se requeriría de tiempo adicional para la consecución de los predios.

(vi) Cambio de trazado en la oreja sur-occidental de la Intersección de la Avenida Ciudad de Cali con la Calle 26.

Por conveniencia técnica y económica, dado que el diseño inicial generaba la afectación al predio identificado con R.T. No. 37774 perteneciente a la empresa PROTELA, alcanza un costo cercano a los \$25.000 millones de pesos, causados especialmente por el reconocimiento del lucro cesante y el daño emergente, teniendo en cuenta que el área que se requería de este predio para la ejecución del contrato, comprende el sector de la línea de producción.

(vii). Ampliación del Ancho de la calzada en las curvas y en las estructuras de los deprimidos de la Intersección de la Calle 26 con Av. Ciudad de Cali.

Esto con el fin de garantizar el sobrepaso de los articulados en las zonas de deprimidos y de curvas que se presentan en los carriles exclusivos TransMilenio en el Tramo 2 de la Troncal Calle 26.

(vii) Alcance del límite del Proyecto en la Avenida la Esperanza con la carrera 87 costado sur.

El límite del proyecto al sur del patio taller está abarcando “una fracción” de la Glorieta de intersección proyectada entre la Avenida La Esperanza y la Carrera 87. De intervenir así y sin construir completamente la Glorieta de la intersección indicada, el tránsito de vehículos sería inoperable. Es necesario replantear este límite del proyecto posiblemente dejando fuera la totalidad de la intersección para que el proyecto sea viable en su implantación. Con lo cual se plantea dejar la geometría existente en el sector y se realizaría solo la adecuación del espacio público.

- b) Los incumplimientos en la ejecución de las obras y en el manejo inadecuado de los anticipos se acentúan por la flexibilización de las reglas contractuales relacionadas con el manejo del anticipo, los plazos de presentación del cronograma de obra y el flujo de caja y la reprogramación permanente de metas físicas.**



Durante el proceso licitatorio que termina el 28 de diciembre de 2008 con la firma de los contratos de obra, es decir tres días antes de finalizar el gobierno del alcalde Garzón, se efectúan ajustes en el presupuesto oficial y en el porcentaje que engloban la Administración, los imprevistos y la utilidad de los contratistas (AIU).

La Contraloría de Bogotá evidencia que en la etapa de preconstrucción, exactamente a partir del mes de septiembre de 2008, la Administración, a través de otrosí, introduce modificaciones a los contratos; sin embargo el ente de control no encuentra válidos los considerandos utilizados para justificar dichos otrosí que modificaron el inicio de la etapa de construcción, los requisitos del anticipo, los plazos de presentación del cronograma de obra, el flujo de caja, las metas físicas, el concepto de pago de los diseños, entre otros.

c) El IDU y la EAAB se demoraron cerca de 26 meses para definir el trazado definitivo de la red matriz de acueducto “El silencio Casa Blanca” que atraviesa la troncal calle 26 a la altura del deprimido del consejo.

El 17 de marzo de 2008 es decir tres (3) meses antes de iniciarse la etapa de preconstrucción por parte de la unión Temporal Transvial, la Dirección de Red Matriz de Acueducto-DRMA informa al IDU que el trazado del desvío de la red matriz más viable, es el que pasa por el frente del EDIFICIO APEL, información ratificada por la DRMA el día 5 de Diciembre de 2008.

El 22 de Diciembre de 2008 la Secretaria Distrital de Planeación-SDP, informa que el PLAN PARCIAL LA DEMOCRACIA tiene previsto peatonalizar la Transversal 29 y la torre de gran altura contemplada dentro de dicho proyecto se ubica sobre el predio de APEL.

El 4 de Agosto de 2009 (es decir 17 meses después) el IDU le informa al contratista que la alternativa de trazado de desvío de la red matriz seleccionada y aprobada de manera conjunta con la EAAB es la que pasa por detrás del EDIFICIO APEL debido a las interferencias encontradas en el desarrollo de las obras y el sistema constructivo del mismo deprimido.

El 11 de febrero de 2010, es decir casi dos años (2) después de haberse definido entre el acueducto y el IDU el primer trazado de la línea de la red matriz, la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana da a conocer la última versión del PLAN PARCIAL LA DEMOCRACIA, e informa que la torre de gran altura afecta la Transversal 29, la cual se constituye también como acceso a los parqueaderos de todo el proyecto. Por esta razón, desde Febrero de 2010 se estudió con el Contratista una nueva alternativa para la intervención de la red matriz, que contempla pasar el desvío de dicha red por debajo del deprimido de la Calle 26, es así que en mayo 6 de de 2010 el ISU le presenta a la empresa de Acueducto y Alcantarillado los estudios los cuales son aprobados el 14 de mayo de 2010 por la EAAB



Es decir que el IDU y la EAAB agotaron la totalidad de los 26 meses del proceso constructivo para definir el trazado definitivo (así esperamos).

Suerte parecida ocurrió la definición del sistema de la red de alcantarillado que, en septiembre 22 de 2008 la EAAB había solicitado que el sistema de alcantarillado funcionara separadamente las aguas lluvias de las aguas negras, a pesar que los diseños realizados por el Consultor contemplaban el sistema de alcantarillado combinado (aguas negras y aguas lluvias unidas) , sin embargo en febrero 19 de 2009 se le informa al contratista que el colector (sistema combinado), debe mantenerse en las condiciones diseñadas por el Consultor.

No cabe duda que la improvisación y falta de planeación es evidente en el desarrollo de este proceso licitatorio, porque una contratación responsable, diligente, estructurada, debidamente planeada, proyectada y evaluada, no puede por ningún motivo dar lugar a este sinnúmero de modificaciones de todo tipo que ponen en duda la seriedad, eficacia y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Las conductas descritas podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por ir en contra de lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, numeral 8; artículo 25, numeral 2 y 3; Artículo 26, numeral 1, 2, 3 y 5; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.3.14. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad sigue obstruyendo el proceso auditor al no entregar a este ente de control información soporte sobre los valores adicionales y las prorrogas en plazo de cada uno de los cinco contratos de obra de la Fase III de Transmilenio.

Hechos:

(i). El 19 de Mayo de 2010 en Audiencia Publica realizada por la Contraloría de Bogotá, en la Calle 26 a la altura de la Carrera 24 frente a Colsubsidio, el Dr. Néstor Eugenio Ramírez Cardona, en su condición de Director del IDU a la pregunta del Dr. MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI, Contralor de Bogotá frente a cuanto ascendía el valor de las obras adicionales de los contratos de obra de los cinco (5) Grupos de la Fase III de Transmilenio, manifestó que ascendía a la suma de 0.5 billones, es decir \$500.000 millones de pesos.

(ii). El 21 de mayo de 2010 esta Contraloría solicitó mediante oficio radicado No 039840 al IDU se informe con los soportes correspondientes cómo fue cuantificado el valor de los costos adicionales de las obras de los cinco (5) Grupos de la Fase III de Transmilenio, de acuerdo a lo manifestado por el Dr. RAMIREZ CARDONA en la audiencia pública, donde se discrimine “el desglose de los adicionales para terminar las obras en términos de actividad, valor, meta física, tiempo de ejecución de meta física, valor y tiempo adicional interventoría, su



justificación técnica y administrativa indicando el estudio, documento y/o acta que soporte dicha justificación, entre otras preguntas”.

(iii) La entidad a través de oficio IDU-034366 recibido en mayo 26 de 2010 en atención al requerimiento de esta contraloría responde en el segundo párrafo lo siguiente:

... “Dicha labor se adelanta desde finales del año pasado, en la medida en que se ha venido contando con los insumos necesarios de ajustes y actualizaciones de diseños, no obstante dicha información aún es objeto de evaluación detallada, así como las condiciones y soportes con los cuales se realizarán las ampliaciones de plazo. **Por lo tanto, una vez contemos con la información detallada y con los soportes documentales necesarios los estaremos dando a conocer al grupo auditor de la Contraloría.**” (Resaltado fuera de texto).

*Igualmente, complementando la solicitud precedente de información en el oficio anteriormente aludido con radicado No. 039840 de mayo 21 de 2010 se pidió a la entidad lo siguiente: “4. Explicar las razones técnicas y administrativas de por qué solo hasta el día de la audiencia pública efectuada en la Calle 26 con Carrera 24 el pasado 19 de mayo de 2010 la entidad informó de la necesidad de estos adicionales y prórrogas, y no antes de esta fecha, indicando el estudio, documento y/o acta que soporte la respuesta.” **La entidad en su oficio de respuesta IDU-034366, no responde esta pregunta.***

Así mismo, la entidad tampoco respondió la siguiente pregunta: “3. Informar si el IDU y/o la administración tienen definida una alternativa presupuestal viable para financiar el valor total de los adicionales, indicando el estudio, documento y/o acta que soporte dicha solución.”

*No es de recibo de esta Contraloría la respuesta de la entidad en el sentido que **“solo dará la información a esta ente auditor cuando se cuente con la información detallada y con los soportes documentales necesarios”**, toda vez que lo que se estaba pidiendo claramente en el mencionado oficio con radicado No. 039840 de mayo 21 de 2010, era el soporte de la información entregada por la Dirección del IDU respecto de los adicionales y prórrogas de los contratos de la Fase III de Transmilenio.*

(iv) Ante la respuesta anteriormente mencionada del IDU, la cual presenta múltiples inconsistencias, dilaciones y obstrucciones, esta Contraloría determinó y comunicó en el Informe Preliminar del Ciclo I, PAD 2010 de la Auditoría modalidad regular ante el IDU, el siguiente **hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria**,

“3.1.9.1.5.9. Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria: la entidad obstruye el proceso auditor al no entregar a esta contraloría información sobre el adicional total estimado para los contratos de construcción para las Troncales de Transmilenio de la



Fase III de \$500.000.000.000, el adicional respectivo para cada uno de estos contratos, así como las prórrogas en plazo requeridos en cada uno de éstos.

Teniendo en cuenta que la Dirección General del IDU informó en la audiencia pública del 19 de mayo de 2010 la necesidad de un adicional total estimado para los contratos de construcción para las Troncales de Transmilenio de la Fase III de \$500.000.000, este Equipo auditor mediante oficio con radicado No. 039840 de mayo 21 de 2010 solicitó al Instituto el desglose de los adicionales para terminar las obras en términos de actividad, valor, meta física, tiempo de ejecución de meta física, valor y tiempo adicional interventoría, su justificación técnica y administrativa indicando el estudio, documento y/o acta que soporte dicha justificación, entre otras preguntas.

La entidad a través de oficio IDU-034366 recibido en mayo 26 de 2010 en atención al requerimiento de esta contraloría responde en el segundo párrafo lo siguiente:

“Dicha labor se adelanta desde finales del año pasado, en la medida en que se ha venido contando con los insumos necesarios de ajustes y actualizaciones de diseños, no obstante dicha información aún es objeto de evaluación detallada, así como las condiciones y soportes con los cuales se realizarán las ampliaciones de plazo. Por lo tanto, una vez contemos con la información detallada y con los soportes documentales necesarios los estaremos dando a conocer al grupo auditor de la Contraloría.”

Igualmente, complementando la solicitud precedente de información en el oficio anteriormente aludido con radicado No. 039840 de mayo 21 de 2010 se pidió a la entidad lo siguiente: “4. Explicar las razones técnicas y administrativas de por qué solo hasta el día de la audiencia pública efectuada en la Calle 26 con Carrera 24 el pasado 19 de mayo de 2010 la entidad informó de la necesidad de estos adicionales y prórrogas, y no antes de esta fecha, indicando el estudio, documento y/o acta que soporte la respuesta.” La entidad en su oficio de respuesta IDU-034366, no responde esta pregunta.

Así mismo, la entidad tampoco respondió la siguiente pregunta: “3. Informar si el IDU y/o la administración tienen definida una alternativa presupuestal viable para financiar el valor total de los adicionales, indicando el estudio, documento y/o acta que soporte dicha solución.”

No es del recibo de este Equipo Auditor la respuesta de la entidad el que solo dará la información a esta ente auditor cuando se cuente con la información detallada y con los soportes documentales necesarios, toda vez que lo que se estaba pidiendo claramente en el mencionado oficio con radicado No. 039840 de mayo 21 de 2010, era el soporte de la información entregada por la Dirección del IDU respecto de los adicionales y prórrogas de los contratos de la Fase III de Transmilenio. Así mismo, era aceptable por esta auditoría el que la entidad haya entregado la información con las explicaciones de las condiciones de ésta.

Atendiendo la respuesta de la entidad anteriormente mencionada, esta contraloría presentó en el Informe Preliminar el siguiente hallazgo identificado con el numeral 3.1.9.1.3.3.9.: La Dirección General del IDU informó en la pasada audiencia pública celebrada el 19 de mayo de 2010 la necesidad de un adicional total estimado para los contratos de construcción para las Troncales de Transmilenio de la Fase III de \$500.000.000.000 y el adicional respectivo para cada uno de estos contratos, así como las prórrogas en plazo requeridos en cada uno de éstos, sin tener el soporte técnico y



administrativo de dicha información, colocando en tela de juicio la validez y confiabilidad de esta información presentada a la comunidad y a este ente de control en dicha audiencia.

Posteriormente, el IDU respondió el hallazgo del Informe Preliminar de la siguiente manera:

“En relación con los costos adicionales de los proyectos de Transmilenio Fase III, desde finales del año pasado el IDU a través de la Dirección Técnica de Construcciones convocó a los contratistas e interventores de las obras que hacen parte del proceso a unas mesas de trabajo que concluyeron con la definición de un valor estimado de \$499.259.482.672. Esta valoración es el resultado de la minuciosa revisión de los soportes técnicos de cuantificación de cantidades presentadas por cada una de las firmas contratistas a las respectivas Interventorías y que obedecen a mayores cantidades de obras a precios unitarios y obras complementarias requeridas para llegar al estado deseado de la construcción y operación de la infraestructura para el Sistema; soportes que formaran parte integral de los documentos que se suscriban para su legalización.”

Por lo anterior, se concluye que la entidad teniendo la información no la suministró, considerándose, en consecuencia que existe una obstrucción al proceso auditor.

Por lo anteriormente aludido se incumple lo dispuesto en la Ley 734 de 2002, su Artículo 34, numeral 16, y del Artículo 35 su numeral 8”.

Por lo anterior, se concluye que la entidad no suministró la información soporte de las prórrogas y adiciones de los contratos de la fase II de Transmilenio solicitada, considerándose, en consecuencia que existe una obstrucción reiterada al proceso auditor.

(v). Ante la preocupación de este organismo de control sobre la información soporte de las prórrogas y los costos adicionales de los proyectos de Transmilenio Fase III, nuevamente se solicita al IDU el 28 de junio de 2010, en los siguientes términos:

“En relación con los costos adicionales de los proyectos de Transmilenio Fase III, desde finales del año pasado el IDU a través de la Dirección Técnica de Construcciones convocó a los contratistas e interventores de las obras que hacen parte del proceso a unas mesas de trabajo que concluyeron con la definición de un valor estimado de \$499.259.482.672. Esta valoración es el resultado de la minuciosa revisión de los soportes técnicos de cuantificación de cantidades presentadas por cada una de las firmas contratistas a las respectivas Interventorías y que obedecen a mayores cantidades de obras a precios unitarios y obras complementarias requeridas para llegar al estado deseado de la construcción y operación de la infraestructura para el Sistema; soporte que formaran parte integral de los documentos que se suscriban para su legalización. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Se pide, en consecuencia la siguiente información:



1. Presentar un cuadro que para cada contrato presente la siguiente información actualizada la fecha:
 - a) Valor adicional para terminar las obras.
 - b) Detallar el adicional en términos de actividad, valor meta física, tiempo de ejecución, valor adicional y tiempo adicional e interventoría. De no tenerse esta información, justificar la razón de ello.
 - c) Consolidar la información para totalizar cada contrato y cada actividad, el valor, meta física, total adicional Interventoría.
 - d) Presentar en el mismo cuadro resumen el tiempo de prórroga requerido.
 - e) Informar para cada actividad del adicional si ésta corresponde a: mayores cantidades de obra, obras complementarias, obras no previstas, mayores costos, rediseño de estudios y diseños, actualización de estudios y diseños, otros (otros: indicar en qué consiste)
2. De existir, en cada contrato, para cada adicional, meta física y prórroga presentar la justificación técnica y administrativa de ello, indicando el estudio, documento y/o acta que soporte dicha justificación y/o valoración del contratista e interventor, otros (otros: indicar en qué consiste).
3. Informar si el IDU y/o la administración tienen definida una alternativa presupuestal viable para financiar el valor total de las adiciones, indicando el estudio, documento y/o acta que soporte dicha solución.
4. Explicar las razones técnicas y administrativas, de por qué solo hasta el día de la audiencia pública efectuada en la Calle 26 con Carrera 24 el pasado 19 de mayo de 2010 la entidad informó de la necesidad de estos adicionales y prórrogas, y no antes de esta fecha, indicando el estudio, documento y/o acta que soporte la respuesta.

(vi). En consideración a solicitud señalada en el numeral anterior, el IDU mediante oficio 20103460340811 del 02 de julio de 2010 manifiesta:

En atención a la solicitud elevada mediante la comunicación citada en la referencia, se precisa que tal como se informó en la respuesta al hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria 3.1.9.1.3.3.9, los costos adicionales presentados para los proyectos de las Troncales de Transmilenio Fase III, corresponden a una valoración estimada que en la actualidad surte el respectivo proceso de revisión detallado a los soportes y antecedentes de cada uno de los contratos de obra e interventoría, que además está siendo sometida a un nuevo estudio por parte del IDU y de Transmilenio S.S., con el objeto de establecer la gradualidad en la ejecución de las obras definidas, dadas las dificultades de orden presupuestal esgrimidas por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Así mismo, en cuanto a su solicitud de cuadro resumen del tiempo de prórroga requerido para cada contrato, se informa que se adelanta la revisión detallada por parte de cada una de las Interventorías y del IDU a las reprogramaciones de obras presentadas por las firmas contratistas, a efectos de establecer la programación de obra efectiva para la terminación total de las obras, así como las razones y condiciones especiales para la ampliación del plazo de los contrato.(...)”.

(vii). Nuevamente, la Contraloría en desarrollo de la Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad especial, del II Ciclo del PAD 2010, reitera la



solicitud de información sobre el valor adicional a la fecha para terminar obras de contratos 134-2007, 135-2007, 136-2007, 137-2007 y 138-2007 relativos a la Fase III Transmilenio, mediante oficio radicado No. 2010-5260-228102 de fecha agosto 20 de 2010, otorgando un plazo de cinco (5) días hábiles al Director del IDU, para que allegara dicha información.

En el numeral cinco del oficio en mención la Contraloría señala:

Se advierte que la anterior información ya había sido solicitada por este ente de control a la entidad en dos (2) ocasiones, así:

- Oficio con radicado No. 039840 de 21 de mayo de 2010.
- Oficio con radicado No. 2010 526 008820 2 de 29 de junio de 2010

Por lo anterior y teniendo en cuenta que desde la primera solicitud ya han transcurrido tres (3) meses, se solicita que de no contestarse el actual requerimiento, se presente la justificación técnica y legal que justifique plenamente esta respuesta.

(viii). Atendiendo la solicitud, el IDU, mediante oficio STES 2010-3460433721 de agosto 25 de 2010 da respuesta en los siguientes términos: ... “En cuanto a la información solicitada para cada uno de los contratos de la Fase III de Transmilenio, en relación con los valores adicionales requeridos para la terminación de las obras, **se ratifica que los costos presentados por la Entidad en Audiencia Pública del 19 de mayo, corresponden a una valoración estimada que continúa en proceso de revisión y es objeto de mesas de trabajo técnicas con los contratistas y las interventorías, en las cuales se está estableciendo una gradualidad en la ejecución de las obras, para la optimización de recursos; por lo tanto, a la fecha no se cuenta con los soportes definitivos solicitados**”. *(resaltado fuera de texto)*

Para este organismo de control, la respuesta del IDU no es satisfactoria puesto que solo se obtiene el desglose de los adicionales y prorrogas para cada uno de los cinco contratos, pero no suministró los soportes de los estudios y diseños específicos que dieron lugar a las prorrogas y adicionales aludidas.

Todo lo anterior, demuestra incumplimiento reiterativo, permanente y habitual del IDU, en la entrega de los soportes sobre las prorrogas y adiciones de los contratos de la Fase III de Transmilenio y por ende un presunto entorpecimiento en el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la Contraloría de Bogotá, D.C. pues no se compadece que pasados seis meses de la audiencia en que se comunicó a este organismo de control y a la ciudadanía en general, la existencia de sobrecostos por un valor de \$500 millones de pesos no se conozcan los soportes y el detalle de dicha cuantía.

Como se observa, la entidad a pesar de informar de la realización de las mesas de trabajo técnicas con los contratistas e interventorías y la gradualidad en la ejecución de las obras para optimización de los recursos, no entregó estos soportes.



Lo observado anteriormente, preocupa y llama la atención de este ente de control toda vez que precisamente por estos mismos hechos en la auditoria pasada, es decir la correspondiente al Ciclo I, Auditoria Regular, la Contraloría formula en el numeral 3.1.9.1.5.9. *Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria la entidad obstruye el proceso auditor al no entregar a esta contraloría información sobre el adicional total estimado para los contratos de construcción para las troncales de Transmilenio de la Fase III de \$500.000.000.000, el adicional respectivo para cada uno de estos contratos, así como las prórrogas en plazo requeridos en cada uno de estos.* Se observa entonces que pasados cinco meses y 17 días la entidad todavía no dispone de los soportes a la información entregada por la Dirección del IDU en la pasada Audiencia Publica efectuada el 19 de mayo de 2010.

Es claro que la Contraloría en repetidas ocasiones ha venido solicitando al requerido la entrega de la información, sin embargo como se demuestra documentalmente no se ha entregado los soportes de las prórrogas y de los costos adicionales que podrían ser necesarios para la terminación de las obras de la Fase III de Transmilenio, impidiendo el ejercicio del control fiscal y la realización oportuna de las evaluaciones a la ejecución contractual del IDU; situación que se agrava teniendo en cuenta que la ciudadanía espera respuestas satisfactorias de este organismo de control sobre este tema en particular.

Las conductas enunciadas, podrían configurar un hallazgo administrativo con incidencia disciplina al ir en contra de lo establecido en la Constitución en su artículo 209, Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 42 de 1993, artículo 9, 99 y s.s., Acuerdo Distrital 361 de 2009, artículos 3, Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1 y 7.

3.1.4. SIETE (07) HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS, DOS (2) HALLAZGOS CON INCIDENCIA PENAL Y SEIS (06) HALLAZGOS CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, CONTRATO 136 DE 2007, GRUPO 3 FASE III SISTEMA TRANSMILENIO:

Este hallazgo se traslado a la Contraloría General de la república que mediante Auto N° 0002 del 5 de noviembre de 2.010, asumió por control excepcional las actuaciones referidas a la "...Contracción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera Décima y Carrera Séptima"

3.1.4.1. *Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se aprueba el Acta de Recibo Parcial No.18 al periodo 17 de mayo al 16 de junio de 2010, sin que el Contratista haya radicado en las oficinas de la Interventoría el informe de Inversión y Buen Manejo de Anticipo y sus correspondientes soportes del periodo correspondiente.*



3.1.4.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque en desarrollo del Contrato 136 de 2007, la entidad no solicita por escrito el reembolso del anticipo que estaba con destino a la oferta mercantil suscrita entre CONFASE y el Consorcio CONSTRUCTOR.

3.1.4.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no deja registró escrito de peticiones y justificaciones fundamentales y relevantes a la Interventoría durante la ejecución del contrato 136 de 2007 respecto del reembolso de los recursos del anticipo.

3.1.4.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU inicialmente aprueba la subcontratación parcial de las obras de construcción y de redes lo que origina erróneamente el giro de los recursos del anticipo a éste subcontratista; sin embargo, posteriormente, se retracta solicitando el reembolso de los recursos del anticipo.

3.1.4.5. Hallazgo administrativo porque en los informes de interventoría no se informa, anuncia, advierte sobre el estado de la ejecución de los contratos adicionales. Es el caso de la Vía Mariscal Sucre perteneciente al Contrato 136 de 2007.

3.1.4.6. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y penal, por girar la suma de \$39.973'195.144 de los recursos del anticipo a la misma empresa contratista, utilizando de manera ilegal la figura de la oferta mercantil y desconociendo el Manual de Interventoría y las normas vigentes sobre el manejo del anticipo.

3.1.4.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y penal, porque sin cumplir la normatividad vigente se realiza el giro del anticipo a subcontratistas, al autorizar la entidad la subcontratación en dos (2) contratos de Fase III de Transmilenio

3.1.4.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se aprueba el Acta de Recibo Parcial No.18 al periodo 17 de mayo al 16 de junio de 2010 sin que el Contratista haya radicado en las oficinas de la Interventoría el informe de Inversión y Buen Manejo de Anticipo y sus correspondientes soportes del periodo correspondiente.

La Interventoría informa en el numeral 4.1.2.2 del Informe de Interventoría No.20 que a la fecha de elaboración de éste, 18 de junio de 2010, el contratista no radicó en las oficinas de la Interventoría el informe de Inversión y Buen Manejo de Anticipo del periodo mayo 17 a junio 16 del 2010.

Lo descrito anteriormente, contraviene lo dispuesto por el Manual de Interventoría en su Numeral 4.5.1.3 el cual estipula lo siguiente: “El contratista debe entregar un informe mensual de inversión y buen manejo de anticipo (Formato 4-MIN-C-M-25), el cual debe ser incluido dentro del informe mensual de Interventoría. Este informe de inversión del anticipo debe contener:



- *Extracto bancario.*
- *Conciliación bancaria.*
- *Plan de inversión vigente.*
- *Comprobantes de egresos: se pueden utilizar forma Minerva 20-07 o similares; se debe presentar con fotocopia del cheque girado, debidamente diligenciado; debe contener el número de la cédula de ciudadanía o NIT del beneficiario, además se debe discriminar el concepto de pago y dejar constancia de los descuentos tributarios.*
- *Estos comprobantes deben estar debidamente soportados con facturas. Su valor no debe ser inferior a un salario mínimo mensual vigente; las facturas deben cumplir con los requisitos exigidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En cada factura debe consignarse claramente la descripción de los bienes y servicios prestados, indicando la cantidad, unidad, valor unitario y valor total. Además se debe indicar el número del contrato.*
- *Los recibos de pago de nómina y/o planillas de jornales, se deben firmar por los beneficiarios, consignando el número de identificación, el nombre y el cargo.”*

Por lo anterior, se incumple el Manual de Interventoría adoptado mediante Resolución Número 167 de enero 16 de 2006,

Es importante que el contratista de manera oportuna y adecuada entre y radique los informes de inversión del anticipo, que permitan certificar y revisar la inversión de estos recursos, de lo contrario generaría actividades indebidas que podrían llegar a acumular recursos que requieran de una rendición en tiempo de conformidad con lo previsto en el Manual de Interventoría y la programación de obra.

Lo cual podría originar que se pudieran seguir recibiendo actas de recibo parcial de obra con fecha posterior, sin haber legalizado el anterior.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Manual de Interventoría del IDU, Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3, Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numeral 1.

3.1.4.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque en desarrollo del Contrato 136 de 2007, la entidad no solicita por escrito el reembolso del anticipo que estaba con destino a la oferta mercantil suscrita entre CONFASE y el Consorcio CONSTRUCTOR.



Lo anterior se pudo evidenciar cuando al requerimiento de este ente de control presentado mediante oficio con radicado No. 20105260197212 de 10 de agosto de 2010, presentado en el numeral 1, literal a) **“Copia del oficio del IDU y/o Acta de reunión donde el IDU solicitó el reembolso del anticipo que estaba con destino a la oferta mercantil”** suscrita entre Confase y el Consorcio Constructor. De no tenerse copia de ello, explicar las razones de ello.”

Al respecto, la entidad a través de oficio STTEST 20103460425861 de agosto 20 de 2010 respondió lo siguiente:

“Tal como lo manifestamos en el oficio con radicado IDU-20103460351561 del 9 de julio de 2010 “Una vez recibido el informe de inversión y buen manejo del anticipo del mes de enero de 2010 se evidencia un desembolso por valor de \$39.973.195.144, motivo por el cual se le solicita a la Interventoría mediante oficio IDU-10871 STTEST-346 del 15/02/2010 remitir un informe acorde con el Manual de Interventoría, ante esto la Interventoría mediante oficio No. IML-1-172-0281-10 dirigido al contratista le solicitó el reembolso de dicho monto. El contratista mediante carta CBF-I-167-2010 dirigida a la Interventoría entregó la consignación por un monto de \$35.938.253.037,84 a la cuenta del anticipo No. 005-43011-1 del Banco Helm Bank y suministró los soportes correspondientes al uso parcial de los recursos de los pagos girados a proveedores por \$4.088.000.000. La consignación incluyó los rendimientos obtenidos por la suma de \$53.057.894,84.”

Como se puede observar, en la respuesta de la entidad a este ente de control no aparece relacionado ningún comunicado ni al interventor ni al contratista respecto a que se reembolsen los recursos del anticipo que estaban con destino a la oferta mercantil suscrita entre Confase y el Consorcio Constructor.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Manual de Interventoría del IDU, Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3, Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numeral 1.

3.1.4.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no deja registro escrito de peticiones y justificaciones fundamentales y relevantes a la Interventoría durante la ejecución del contrato 136 de 2007 respecto del reembolso de los recursos del anticipo.



Lo anterior se observó en el oficio IML-1-172-0281-10 de febrero 10 de 2010 de la Interventoría al Gerente de Proyecto de la Constructora Bogotá Fase III S.A. donde aclara lo siguiente: ***“Dadas las últimas observaciones que formuló el Coordinador del IDU, respecto al desembolso de recursos del anticipo con destino a la oferta mercantil suscrita entre Confase y el Consorcio Constructor, por medio de la presente ratificamos la solicitud y el acuerdo realizado en el día de ayer, para que procedan de manera inmediata al reembolso del anticipo desembolsado al subcontratista y al suministro de los soportes correspondientes al uso parcial de los recursos realizado hasta la fecha.”*** (Negrilla fuera de texto.)

De otra parte, la falta de registro escrito se evidencia también en el oficio IML-172-0282-10 de febrero 10 de 2010 de la Interventoría a la Directora Técnica de Construcciones, donde solicita: ***“Dadas las últimas observaciones que formuló el Coordinador del IDU, respecto al desembolso de recursos del anticipo con destino a la oferta mercantil suscrita entre Confase y el Consorcio Constructor, en forma muy respetuosa le solicito sea clarificado y puntualizado el alcance del oficio IDU-062011 STES-346, frente a la viabilidad dada por el IDU incluyendo la oferta mercantil, que adjuntó el contratista como soporte a su solicitud.”*** (Negrilla fuera de texto.)

Así mismo, en la respuesta del IDU a la Interventoría a la solicitud anterior, mediante oficio IDU-010871 STES recibida el 23 de febrero de 2010, tampoco se deja evidencia de la petición y justificación fundamental a la Interventoría, evidenciado en su segundo párrafo, así: ***Teniendo en cuenta lo anterior y de acuerdo a lo conversado en el IDU el día 12 de febrero 2010, comedidamente se solicita a la Interventoría remitir un Informe sobre el manejo del anticipo durante los meses de diciembre y enero de 2010...”*** (Negrilla fuera de texto.)

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Manual de Interventoría del IDU, Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3, Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numeral 1.

3.1.4.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU inicialmente aprueba la subcontratación parcial de las obras de construcción y de redes lo que origina erróneamente el giro de los recursos del anticipo a éste subcontratista; sin embargo, posteriormente, se retracta solicitando el reembolso de los recursos del anticipo.



Lo expresado anteriormente se evidencia en el oficio IDU-062011 STES-346 de septiembre 10 de 2009 de la Directora General del IDU al Gerente del Proyecto CONFASE S.A. respecto de la solicitud de autorización de subcontratación teniendo en cuenta la limitación por cuantía consignada en los estatutos de esa sociedad, cuando presenta lo siguiente:

“La experiencia del proponente Promesa de Sociedad Futura Constructora Bogotá Fase III, dentro del proceso licitatorio No. IDU-LP-DG-022-2007, que antecedió la contratación que nos ocupa, fue acreditada por el Grupo Odinsa S.A. y Valores y Contratos S.A., lo que garantiza la capacidad técnica y las calidades del subcontratista.

Por lo anterior, conforme al numeral 29.1 de la cláusula 29 del contrato en mención, el IDU considera viable la subcontratación parcial para las obras de construcción y de redes y por lo tanto autoriza la misma, sin perjuicio de lo establecido en el mismo numeral 29.1, en el sentido que el Contratista Constructora Bogotá Fase III S.A. será el único responsable ante el IDU y Transmilenio S.A. por el cumplimiento de las obligaciones del contrato.” (Negrilla fuera de texto.)

A pesar de lo anterior y atendiendo a que dicha autorización del IDU generó en la autorización del giro del anticipo al subcontratista, posteriormente mediante oficio IML-1-172-0281-10 de febrero 10 de 2010 de la Interventoría al Gerente de Proyecto de la Constructora Bogotá Fase III S.A. se siguió: ***“Dadas las últimas observaciones que formuló el Coordinador del IDU, respecto al desembolso de recursos del anticipo con destino a la oferta mercantil suscrita entre Confase y el Consorcio Constructor, por medio de la presente ratificamos la solicitud y el acuerdo realizado en el día de ayer, para que procedan de manera inmediata al reembolso del anticipo desembolsado al subcontratista y al suministro de los soportes correspondientes al uso parcial de los recursos realizado hasta la fecha.”*** (Negrilla fuera de texto.)

Así mismo, esta auditoría verificó la preocupación de la interventoría respecto del cambio de parecer de la entidad en el oficio IML-172-0282-10 de febrero 10 de 2010 de la Interventoría a la Directora Técnica de Construcciones, cuando se solicita: ***“Dadas las últimas observaciones que formuló el Coordinador del IDU, respecto al desembolso de recursos del anticipo con destino a la oferta mercantil suscrita entre Confase y el Consorcio Constructor, en forma muy respetuosa le solicito sea clarificado y puntualizado el alcance del oficio IDU-062011 STES-346, frente a la viabilidad dada por el IDU incluyendo la oferta mercantil, que adjuntó el contratista como soporte a su solicitud.”*** (Negrilla fuera de texto.)

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Manual de



Interventoría del IDU, Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3, Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numeral 1.

3.1.4.5. Hallazgo administrativo porque en los informes de interventoría no se informa, anuncia, advierte sobre el estado de la ejecución de los contratos adicionales. Es el caso de la Vía Mariscal Sucre perteneciente al Contrato 136 de 2007.

Lo anteriormente mencionado se observó en la revisión que este ente auditor efectuó a los informes mensuales de interventoría de los meses de junio y julio de 2010 donde para la vía mencionada no se informa de su avance y/o problemática. La única información que se dispone en estos informes es que la vía Mariscal Sucre se adiciona al Contrato 136 de 2007 mediante Contrato Adicional No.2 suscrito el 18 de noviembre de 2009 por valor de \$8.000.000.000.0 correspondiente al Proyecto 122ª de Valorización Acuerdo 180 de 2005.

Por lo anterior, se incumple la Cláusula 5 Obligaciones del Interventor que estipula *El **INTERVENTOR** será responsable del control, la supervisión, y la vigilancia de la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Contratista. De la misma forma, debe ejercer el control técnico, ambiental, de gestión social, financiero, presupuestal, operativo y administrativo de cumplimiento del proyecto.* Así mismo, de esta Cláusula su literal e. su numeral 2) *Diligenciar y presentar la totalidad de documentos señalados en los Términos de Referencia.*

Es necesario, conveniente y oportuno que el interventor de manera permanente presente informes de los avances de las obras contratadas a través de la adicional número 2 que implica intervenciones en la Avenida Mariscal Sucre; en este momento no se tiene una información de en qué estado se encuentra la ejecución de estas obras, por lo que en consecuencia el interventor estaría incumpliendo con sus obligaciones contractuales y cualquier hecho que genere atrasos o repercuta en posible detrimento patrimonial, podría ser adjudicable a la falta de gestión de la interventoría y del IDU que no exige del contratista interventor el cumplimiento de sus obligaciones.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Manual de Interventoría del IDU, Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3, Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numeral 1.



3.1.4.6. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y penal, por girar la suma de \$39.973'195.144 de los recursos del anticipo a la misma empresa contratista, utilizando de manera ilegal la figura de la oferta mercantil y desconociendo el Manual de Interventoría y las normas vigentes sobre el manejo del anticipo.

La Constructora Bogotá Fase III S.A. "CONFASE S.A." y la interventoría Consorcio IML, reciben y consignan en cuenta conjunta como anticipo la suma de \$79.035'336.670 y en el extracto del mes de enero de 2010, se registra un giro por valor de \$39.973.195.144 en cheque 9081346 cuyo beneficiario es **CONFASE S. A.**, por concepto de anticipo para la ejecución de la oferta mercantil No. 001-2009.

El primer hecho notorio que se observa es que CONFASE S.A., es la misma firma contratista que se denomina CONSTRUCTORA BOGOTÁ FASE III CONFASE S.A. la cual es una Sociedad constituida mediante Escritura Pública No. 3648 del 26 de diciembre de 2007 expedida en la Notaria 25 de Bogotá, la sociedad tiene vigencia hasta el 30 de enero de 2018.

Esta sociedad tiene como objeto único la celebración y ejecución del contrato de obra pública, en los términos de la Licitación Pública No. IDU LP-DG 022 - 2007 Grupo 3, que hace referencia a la ejecución de las obras de Construcción y actividades necesarias para la ejecución de unos tramos del sistema de transporte Transmilenio en la ciudad de Bogotá D.C.

En esta sociedad participan las siguientes firmas: Grupo Odinsa S.A. con un 50% de participación, Concesión Santa Marta Riohacha Paraguachón 11%, Odinsa Proyectos e Inversiones 1%, Consultoría Colombiana S.A. 14%, Valores y Contratos S.A. 20%, Construcorp S.A. 4%.

Es decir que CONFASE S.A. es la misma empresa que celebro el contrato con el IDU, pero a través de la figura de la oferta mercantil giraron los recursos del anticipo de la cuenta conjunta a una cuenta de la misma empresa contratista, lo cual da lugar a que se presenten con estas actuaciones varias inconsistencias e ilegalidades, lo primero es que la figura de la oferta mercantil en la contratación pública no existe, y en el derecho comercial solo se considera como un ofrecimiento u oferta que hace un proveedor para suministrar bienes o servicios, pero esta oferta no puede entenderse como un contrato comercial propiamente dicho; segundo, con esta actuación se está permitiendo que los recursos públicos se giren a subcontratistas o terceros sin que ello este permitido y que en la mayoría de los casos son empresas de los mismos consorcios o uniones temporales, ya que el manejo de los recursos del anticipo deben ser manejados en la cuenta conjunta abierta a nombre del contratista y el interventor, y los giros se harán para cubrir compromisos comerciales instantáneos que



impliquen la compraventa de bienes y servicios; tercero lo que se observa con este accionar es que se le están entregando los recursos públicos a particulares, pero en este caso de manera grave corresponden al mismo contratista, que al parecer simula una oferta o contrato mercantil para girar cuantiosos recursos a su cuenta individual con el fin de disponer de manera libre de estos recursos y alejarlos de las autoridades de control y vigilancia; cuarto convirtiéndose en un máximo riesgo para las finanzas públicas que se permita por parte del interventor contratado por el IDU que se giren estos recursos a cuentas del contratista, con el agravante que la empresa aseguradora en caso de pérdida podría pedir la exculpación de su responsabilidad, considerando que el cubrimiento y amparo de la póliza solo está en cabeza del contratista asegurado y no de terceros.

Para cuidar, salvaguardar y proteger el manejo del anticipo la Dirección Técnica de Gestión Contractual del IDU a través del memorando **DTGC-435-33390 del 3 de septiembre de 2009** en respuesta al memorando **STMSV-356-028819** de la Dirección Técnica de Mantenimiento, **de manera clara expone y define sobre la improcedencia de la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles; con estas actuaciones se estaría configurando la culpa y el dolo, porque sabía que no se debía hacer y el IDU sin embargo lo hizo.**

El IDU estaría incumpliendo sus propias directrices y permitiendo que se le dé un alcance a la figura de la **OFERTA MERCANTIL que no tiene**, porque en el ámbito de la contratación pública no tiene respaldo jurídico, menos como está siendo utilizada por el IDU que por una mera oferta, se permita transferir recursos a un particular para que disponga de ellos, lo cual no es otra cosa que permitirle a un tercero o subcontratista que disponga de los recursos por tiempo indeterminado, no permite tener un control cercano, inmediato y disponible de los dineros públicos; tampoco se perciben para el estado rendimientos financieros y cuando estos se producen se quedan en las cuentas de particulares, lo anterior sin que exista la obligación de entregar como en un contrato de compraventa de manera alterna e inmediata el bien objeto de la negociación, sino que estos dineros públicos reposan a libre disposición de subcontratistas o terceros, y al estar en manos de particulares podrían llegar a quedar por fuera del amparo de las aseguradoras y tener un riesgo innecesario e inminente de pérdida.

Con el agravante como se ha evidenciado en investigaciones de los diversos entes de control y vigilancia que en la mayoría de los casos los dineros del anticipo se giran como oferta mercantil, para que la misma empresa pueda manejarlos y disponer de ellos en asuntos que nada tienen que ver con lo contratado y en algunos casos para cubrir costos de obras que tienen en otros



contratos con entidades públicas, pero no para invertirlos en las obras para las cuales fueron dispuestas y contratadas.

Por esta razón el IDU no puede permitir por ningún motivo la utilización de la figura de la oferta mercantil, ni flexibilizar como ya se ha mencionado en varias oportunidades a través de memorandos de la dirección general para que los recursos del anticipo se puedan girar a subcontratistas o terceros y menos que la amortización del anticipo no se haga mensualmente con las cuentas rendidas, estas indebidas actuaciones se hacen con el solo pretexto de sacar los recursos de la cuenta conjunta y ponerlos en una del mismo contratista o algún miembro de su empresa, subcontratista o tercero, para desviar los recursos al pago de otros compromisos, lo cual termina desfinanciando el proyecto y generando incumplimientos, atrasos y demoras que en algunos casos como es de conocimiento público se ha llegado hasta la cesión de los contratos por quedarse sin solidez financiera el contratista, lo cual jamás podría ser entendible si se tiene claro que para eso se gira el anticipo para que sea invertido única y exclusivamente en el desarrollo y ejecución de las obras contratadas.

Del valor girado como oferta mercantil que correspondió a \$39.973.195.144, el contratista logró soportar gastos por la suma de \$ 4.088.000.000, así:

CUADRO No. 8
Documentos soportes de gastos

(Cifras en pesos)

Proveedor	Soporte	Valor
Logística Minera de Colombia Ltda.	Cuenta de cobro	1.500.000.000
Gravas y Arenas del Carmen de Garupa S.A.	CC 70	500.000.000
Siderúrgica Nacional Sidenal S.A.	FC DV -09-2058	2.088.000.000
Total		4.088.000.00

Fuente: Papeles de trabajo grupo auditoría

Sin embargo, en el extracto del mes de febrero se registra un reintegro por valor de \$35.938.253.038.84 que incluye la suma de \$53.057.894.84 por concepto de rendimientos financieros; de los recursos del anticipo de la Oferta Mercantil No. 001-2009.

Ante estas actuaciones, independientemente que los recursos se hayan reintegrado aún con intereses, se ha cometido un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y penal, porque de manera ilegal se permitió que los recursos se giraran de la cuenta conjunta a otra del mismo contratista para dejarlos fuera del control de la interventoría y de los órganos de control, con el agravante que se hizo con la anuencia y aprobación de la firma interventora del



contrato, constituyéndose en un acto arbitrario, irregular e ilegal que puso en riesgo de manera injusta los recursos públicos del Distrito Capital.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y penal, de conformidad con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Nacional, Ley 489 de 1998, Manual de Interventoría del IDU, Directiva Presidencial N° 04 de 2003, Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, numeral 8; artículo 25, numeral 2 y 3; Artículo 26, numeral 1, 2, 3 y 5; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002, artículos 34, numerales 1, 2 y 21; artículo 34, numeral 1; Ley 599 de 2000, artículo 416.

3.1.4.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y penal, porque sin cumplir la normatividad vigente, se realiza el giro del anticipo a subcontratistas, al autorizar la entidad la subcontratación en dos (2) contratos de Fase III de Transmilenio.

Lo observado anteriormente se detectó para los contratos 136 de 2007 y 138 de 2007, en la respuesta que entregó la entidad mediante oficio STEST 20103460425861 de agosto 20 de 2010 al requerimiento de este ente de control con radicado 20105260197212 de 10 de agosto de 2010, específicamente respecto a las preguntas del numeral 2, literales b), c) y d) así:

“b) De los contratos a los cuales se autorizó la subcontratación de las obras de construcción informar: Fecha, valor, beneficiario, del giro del anticipo del Contratista al subcontratista.

c) De los contratos a los cuales se autorizó la subcontratación de las obras de construcción informar: Fecha, valor y balance respectivo del giro reembolsado. En dicho balance se debe especificar los valores no devueltos indicando si estos fueron plenamente invertidos y justificados en el proyecto.

d) De los contratos a los cuales se autorizó la subcontratación de las obras de construcción informar: d.1) Los contratos donde no existió reembolso o devolución de los recursos del anticipo girado al subcontratista, explicando las razones técnicas y legales de ello. d.2) De los anteriores contratos (no reembolso) informar si el anticipo ya fue liquidado o en su defecto, el saldo del anticipo.” (Negrilla fuera de texto.)

Al anterior requerimiento, la entidad respondió, en el oficio STEST 20103460425861 de agosto 20 de 2010, lo siguiente:

“Para los numerales b), c) d) es necesario precisar que la administración mediante los memorandos DTL-6000-11064 del 5 de marzo y DTL-6000-11094 del 12 de marzo de 2009 fijó directrices y lineamientos sobre la aplicación de su



norma interna Manual de Interventoría, con el fin de evitar inconvenientes en el desembolso de los recursos del anticipo y facilitar el cumplimiento del objetivo del mismo, como es financiar los costos para el inicio de la ejecución del objeto contractual. **Es así como, se precisó que previa relación de gastos revisada y aprobada por el interventor los cheques con cargo al anticipo se podrán girar al primer beneficiario, sea el mismo contratista, un subcontratista o un tercero.**

Precisado lo anterior procedemos a atender el requerimiento para los contratos: 136 y 138 de 2007, conforme a la información suministrada por la interventoría.

b) Fecha y valor de giros de anticipo a subcontratistas de obra:

CUADRO No. 9

RELACIÓN DE SUBCONTRATOS AUTORIZADOS CONTRATO IDU-136-2007			
FECHA DESEMBOLSO	VALOR ANTICIPO	BENEFICIARIO	OBSERVACIONES
Ene-10	\$ 39.973.195.144,00	Consortio Constructor CONFASE	Fue liquidado el contrato y devueltos recursos por valor \$35.938.253.038,84
May-10	\$ 8.561.801.201,00	Consortio ODIVAL	Contrato en ejecución
	\$ 0	Grupo ODINSA S.A.	Contrato en ejecución

RELACIÓN DE SUBCONTRATOS AUTORIZADOS CONTRATO IDU-138-2007			
FECHA DESEMBOLSO	VALOR ANTICIPO	BENEFICIARIO	OBSERVACIONES
Abr-09	\$ 55.001.768.647,00	CONALVIAS S.A.	Cheque No. S 4719959

Por lo anterior, se observa que en el Contrato 136 de 2007 existió giro del anticipo del Contratista a los subcontratistas Consorcio Constructor CONFASE y Consorcio ODIVAL por valor de \$39.973.195.144,00 y \$8.561.801.201,00 respectivamente. Así mismo, en el Contrato 138 de 2007 al subcontratista S.A. por valor de \$55.001.768.647,00

Llama la atención que a pesar de la entrega de los anticipos de manera oportuna, los contratos aludidos presentaron atrasos. Para el caso del contrato 136 de 2007 mediante Acta de visita Fiscal de febrero 8 de 2010, que a pesar de un anticipo de \$75.083.569.836 en diciembre de 2008, realizada en dos (2) contados, una por \$50.000.000.000 el 18 de diciembre del 2008 y otra al día siguiente por \$25.083.569.836, se encontró que un atraso acumulado de diecisiete (17) meses.

Se observa igualmente para el caso del Contrato 138 de 2007 que el giro al subcontratista CONALVIAS S.A. por \$ 55.001.768.647,00 ocurrió en abril de



2009, anterior a las directrices presentadas mediante Memorando de la Dirección General SGJ-405-23181 de junio 9 de 2009.

Teniendo en cuenta que el Manual de Interventoría Versión 4.1 con fecha de actualización 16 de enero de 2006 no disponía la posibilidad de girar parcial o totalmente el anticipo a un subcontratista, se evidencia, entonces, que existe incumplimiento a éste.

De otra parte, atendiendo al hecho que las precisiones, aclaraciones y directrices efectuadas sobre giro, manejo e inversión del anticipo efectuadas por la entidad en los memorandos DTL-6000-10064 de marzo 5 de 2009, DTL-6000-11094 de marzo 12 de 2009 y Memorando de la Dirección General SGJ-405-23181 de junio 9 de 2009, fueron fundamentales toda vez que estas modificaciones flexibilizaron las condiciones y requisitos estipuladas en el Manual de Interventoría aludido anteriormente el cual hacía parte de los pliegos de condiciones de la licitación IDU-LP-022-2007 y de los respectivos contratos de obra, se debió efectuar la respectiva modificación al Manual de Interventoría mediante Resolución, y una vez aprobada ésta, se debió efectuar las modificaciones contractuales a través de otrosís, situación que no sucedió.

Es importante mencionar que la Dirección Técnica de Construcciones de la entidad tenía conocimiento que los contratistas mediante la suscripción órdenes de compra y ofertas mercantiles, de la estipulación de un anticipo en éstas ofertas, una vez el contratista haya aceptado la oferta mercantil.

Para el caso del Contrato 136 de 2007, el Gerente de Proyecto de CONFASE S.A. remite a la Dirección Técnica de Construcciones del IDU mediante oficio CBF-I-1263-09 con radicado No. 078751 de septiembre 2 de 2009, copia de la orden de compra y de la Oferta Mercantil No. 0001-2009. En esta oferta, en su término Sexto sobre Anticipo de la oferta se presenta lo siguiente: ***“El OFERENTE recibirá a título de Anticipo la suma equivalente al VEINTICUATRO POR CIENTO (24%) del Valor estimado de la Oferta, correspondiente a la suma de TREINTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$39.569.744.942), una vez CONSTRUCTORA BOGOTÁ FASE III S.A. haya aceptado la presente oferta mercantil y se hayan aprobado la cuenta de cobro correspondiente y el Programa de Obra presentado por el OFERENTE. En caso contrario, bajo ninguna circunstancia podrá procederse a la entrega del anticipo al Oferente. El anticipo, se amortizará de conformidad con las actas de obra que presente el OFERENTE, en una proporción del VEINTICUATRO POR CIENTO (24%) del costo total del acta incluido AIU, antes del IVA.”*** (Negrilla fuera de texto.)



Por lo anterior se incumple lo dispuesto por el Manual de Interventoría Versión 4.1 con fecha de actualización 16 de enero de 2006. Se incumple lo establecido en la Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numeral 1. Igualmente, la conducta anteriormente descrita posiblemente se enmarca en lo señalado por la Ley 599 de 2000 en su Artículo 416.

3.1.5 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, fiscal y penal, por adquisición de un área menor a la inicialmente programada, que generó cambio de diseños y adición al Contrato de Obra constituyendo un presunto detrimento al patrimonio público distrital en cuantía de \$3.651.496.922 M/Cte, derivado del mayor valor pagado por ajuste de diseños en la suma de \$1.999.306.516, la prórroga No. 1 y la Adición No. 2 por valor de \$1.652.190.406 al Contrato de obra No. 138 de 2007.

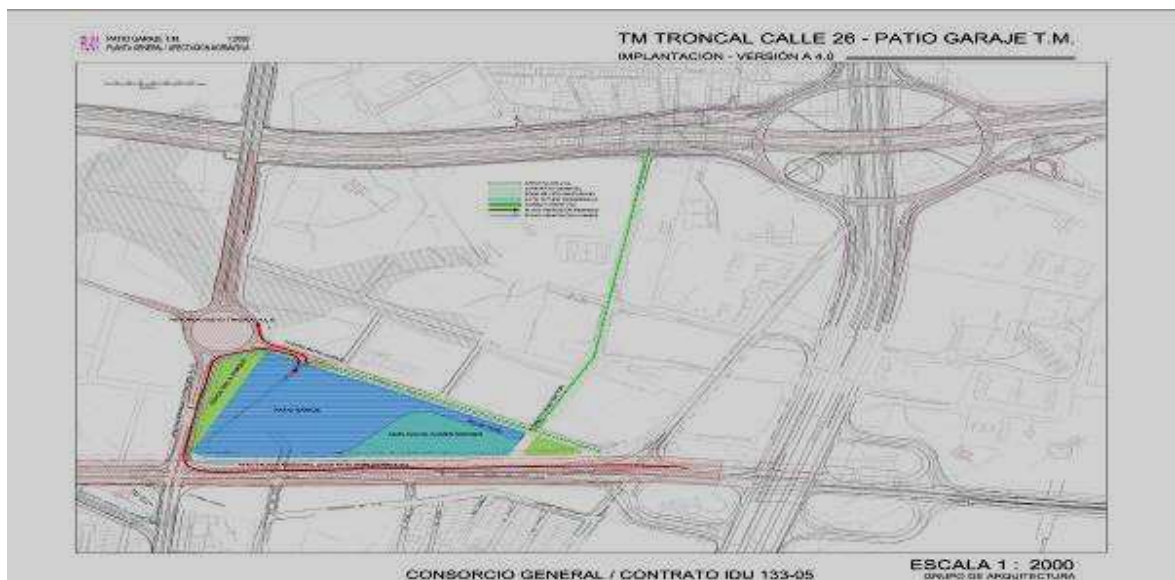
Este hallazgo se traslado a la Contraloría General de la república que mediante Auto N° 0002 del 5 de noviembre de 2.010, asumió por control excepcional las actuaciones referidas a la "...Contracción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera Décima y Carrera Séptima"

1. El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU - suscribió el contrato de factibilidad No. 187 de 2004 por valor de \$1.176.000.000 y el contrato de estudios y diseños No. 133 de 2005 con el objeto de ejecutar a precio global fijo los Estudios y Diseños de la Troncal, Calle 26, suscrito con Consorcio General el 20 de diciembre de 2005.

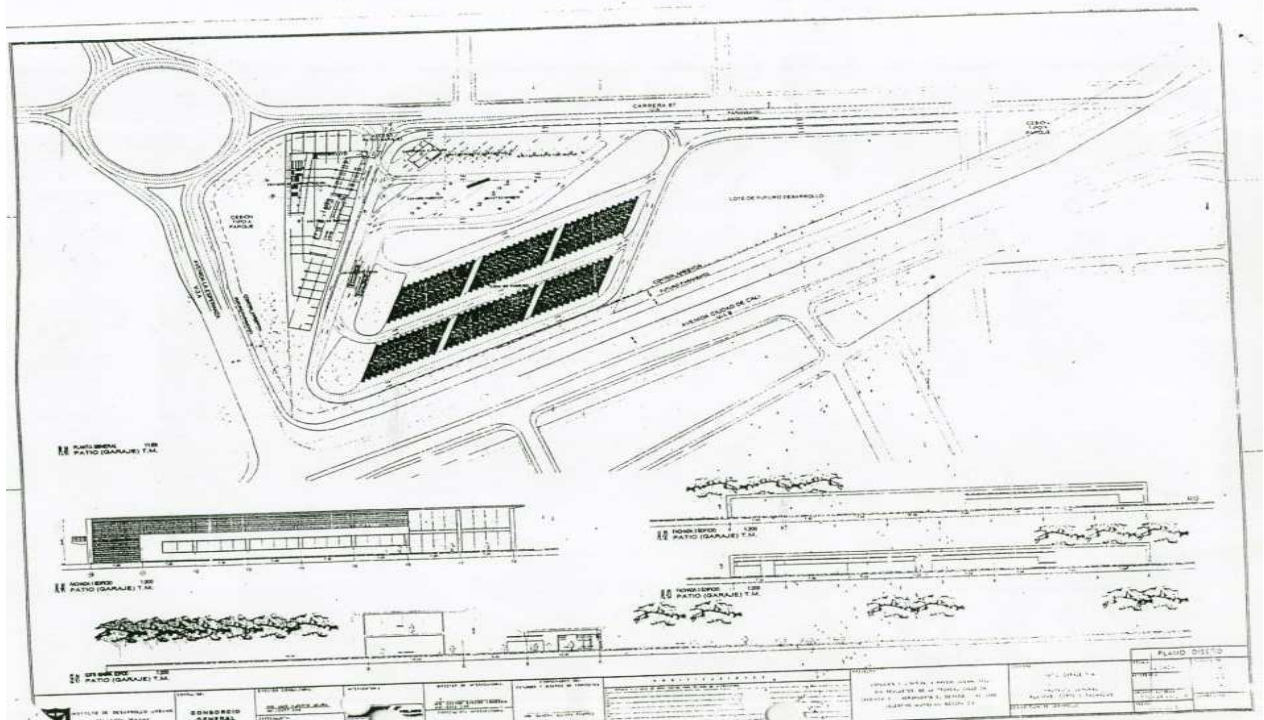
De este contrato se obtuvo como producto final el siguiente diseño para el patio garaje de la calle 26.



Planimetría del patio-garaje, conforme a lo establecido en el Contrato de Consultoría 133/2005.



Diseño efectuado del patio-garaje, conforme a lo establecido en el Contrato de Consultoría 133/2005.



Proyectos de la firma CONSORCIO GENERAL, contrato de consultoría IDU -133 de 2005, lo siguiente:

“...En cuanto a la localización del predio, se reitera nuevamente que para el Departamento no es claro como se realizó la selección del predio de la urbanización Villa del Pinar, teniendo en cuenta que en las radicaciones efectuadas para el contrato IDU N° 187 de 2004 (Aforos, estudios de tránsito y estudio de factibilidad técnica para la Troncal calle 26 entre la avenida 3 y el Aeropuerto El Dorado), y las cuales fueron presentadas por parte del consultor del proyecto “Consultoría Colombiana S.A. Ingenieros Consultores”, no se presentó la propuesta de ubicación de este Patio-Garaje. Por lo tanto, es necesario presentar una evaluación y análisis de otras alternativas de ubicación, sin limitarse a una sola propuesta, tal como sucede en este caso, de tal manera, que se seleccione la que conlleve a garantizar mejores condiciones de operación en el sector, mitigación de impactos negativos y que económicamente sea viable.

Analizada la alternativa presentada en el Comité Técnico de Transmilenio Fase III celebrado en el Instituto de Desarrollo Urbano el día 12 de octubre de 2006, este Departamento observa con preocupación la solución que plantea la accesibilidad de buses troncales y de alimentadores hacia y desde el patio-garaje mediante la utilización de túneles y deprimidos que conectan la avenida El Dorado. Por consiguiente, en caso de que los estudios que se presenten demuestren que el predio de la urbanización “Villa del Pinar es la mas viable operativa y técnicamente,



se deberán plantear otras alternativas de acceso económicamente mas baratas para la ciudad y que requieran de una menor adquisición de predios...”

3. La Contraloría de Bogotá al requerir al Instituto de Desarrollo Urbano respecto de la selección del predio de la urbanización Villa del Pinar, y de lo señalado en el oficio TTV-2337-2006 N° 2-2006-26897, contestó lo siguiente:

“... Al respecto, se informa que para efectos de la selección del predio donde se ubicaría el patio garaje previsto para la Troncal de la Calle 26, durante la ejecución del contrato 187 de 2004, fueron estudiadas alternativas con el fin de establecer la ubicación mas viable dentro del área de influencia de la 26 con Avenida Ciudad de Cali, donde por parámetros de operación del Sistema Transmilenio era necesario ubicar esta infraestructura.

Para tal fin y como parte de los productos entregados por el consultor del contrato 187 de 2004, se entrego el informe denominado “Estación Central y patios”, donde se describen las alternativas estudiadas y se recomienda la más adecuada para efectos de la selección del predio donde se debe ubicar el patio garaje, del cual se extractan los siguientes apartes:

“.....Para la localización de los patios se estudiaron dos lotes, por su cercanía a la troncal calle 26 y a la estación intermedia de occidente.....

*El primero de ellos (**lote 1**) estudiado esta localizado en el costado sur-occidental del mismo cruce, este lote hace parte una gran área de la localidad de Fontibón cercana al humedal de Capellanía, pero que tiene tratamiento de desarrollo por lo cual es posible plantear los patios en ese lugar, el lote hace parte de una súper-manzana que tiene aproximadamente 110.000m2 de los cuales solo se utilizaran los requeridos para los patios. (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

*El segundo lote (**lote 2**) esta localizado en el costado nor-oriental del cruce de la calle 26 con la Av. Ciudad de Cali, sobre la anterior avenida contiguo a la conectante de este costado, el lote como esta constituido actualmente tiene un área de aproximadamente 16.000 m2, por lo que se hace necesario una reubicación del sector para de esta manera aumentar el área del lote a los 26.000 m2 requeridos. (Negrilla y subrayado fuera de texto)...”*

*“...La decisión final de ubicación de los patios para la troncal calle 26 fue el **lote 1**, localizado en costado sur-occidental de la intersección de la calle 26 con la av. Ciudad de Cali, urbanísticamente este lote es adecuado ya que el sector tiene características industriales lo que aminora el impacto de la implantación de una función tan específica y cerrada a la ciudad, además el lote permite mayor flexibilidad en el área de ocupación”. (Negrilla y subrayado fuera de texto)....”*

Para este organismo de control se evidencia que dicho estudio de alternativas no se efectuó adecuadamente dado que el estudio comparativo de posibles predios en donde se ubicaría el patio garaje, en especial el predio LOTE 2 no cumple con los requerimientos mínimos exigidos para la adecuación del mismo.



En consecuencia se observa que el estudio realizado por el contratista CONSULTORÍA COLOMBIANA en cuanto a la selección de predio fue deficiente.

4. Cuando se presentó la tutela en contra del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, durante la negociación del predio de la urbanización Villa del Pinar, la Dirección Técnica de Construcciones presentó varias alternativas viables para la ubicación del patio portal – calle 26, así:

1. Predio propiedad de AVIANCA, ubicados en la calle 26 con carrera 92, con un área total de 84.875 M2 y un área patio de 66.525 M2 aproximadamente.
2. Predio propiedad de AVIANCA, ubicados en la carrera 93- carrera 92-calle 52A, con un área total de 76.100 M2 aproximadamente.
3. El IDU es propietario de unos predios aledaños a la calle 26 (moteles), sobre la futura “Avenida Longitudinal de Occidente”, con un área de 61.062 M2.
4. También, se tuvieron en cuenta los predios colindantes a la Avenida José Celestino Mutis (predios de California y el área donde se venden carros los fines de semana).

Estas alternativas, se presentaron a la Dirección General del IDU, Dirección Técnica de Predios y a la Dirección de Estudios y Diseños.

Lo anterior, reafirma la situación evidenciada por la Contraloría en el sentido que la selección realizada dentro del contrato No. 187 de 2004 para la adecuación del patio garaje de Calle 26 fue precaria conllevando a dificultades en la obtención de los predios para éste, que a la postre generó adiciones y prórrogas al contrato de construcción No. 138 de 2007.

El IDU debió haber insistido en buscar y estudiar otras alternativas que permitieran que el proceso de adquisición predial para el patio-garaje fuera más eficiente. Las presentadas por la Dirección Técnica de Construcciones del IDU, resultaron tardías.

Respecto al Estudio de Títulos efectuado para la Adquisición de los predios para la adecuación del Patio-Garaje se tiene:

Cabe precisar que de acuerdo con el manual de procedimientos, corresponde a la Subdirección Técnica de Estudios y diseños la entrega a la Dirección Técnica de Predios los RT, los Estudios de Títulos y la Reserva Vial.

Este fue elaborado en agosto de 2006 por la Dirección Técnica de Predios del IDU y que fue incorporado en un solo Registro Topográfico N° 37055 e



identificado con Folio de Matricula Inmobiliaria N° 050C-1535443, se puede señalar lo siguiente:

Estudio corresponde al predio matriz sin desenglobar del cual se desprendieron las siguientes matriculas inmobiliarias 050C-1658734 (manzana 33), 050C-1670630 (manzana 37), 050C-1670631 (manzana 38) y 050C-1670632 (manzana 39).

En el estudio de títulos se encontró ***“...igualmente la hipoteca constituida mediante escritura publica No 3900 del 24/06/1982 Notaria 5 de Bogotá y sus cinco ampliaciones no aparecen canceladas.” “Se recomienda cancelar estos gravámenes antes de la negociación.” y en las RECOMENDACIONES señala “Se recomienda la cancelación de la Hipoteca y sus ampliaciones”.***

Revisada la anotación en los certificados de tradición y libertad, en lo que tiene que ver con la escritura publica No 3900 del 24/06/1982 de la Notaria 5 de Bogotá, se observa que corresponde a una hipoteca que efectúa la firma INVERSOCIOS LTDA con el BANCO DE BOGOTÁ, valor Acto de \$620.000.000.

Igualmente, se encontraron cinco ampliaciones de hipoteca, en los certificados de libertad, así:

- 1- Escritura Publica No 2151 del 4/6/1987 de la Notaria 31, valor Acto de \$130.000.000.
- 2- Escritura Publica No 3565 del 10/5/1989 de la Notaria 5, valor Acto de \$1.368.000.000.
- 3- Escritura Publica No 2261 del 4/4/1990 de la Notaria 5, valor Acto de \$1.282.000.
- 4- Escritura Publica No 6101 del 2/8/1990 de la Notaria 5, valor Acto de \$270.000.000.
- 5- Escritura Publica No 3738 del 21/8/1998 de la Notaria 23, valor Acto de \$0. En la suma de \$31.808.000.000

En 1.996 mediante Acta 071 se hizo entrega de 116.031,869 metros cuadrados como zonas de cesión correspondientes a la totalidad el predio denominado Villa el Pinar.

Mediante acta de inspección y recibo del año 2002, fueron entregadas al Distrito las zonas de cesión correspondientes a la etapa II y la resolución 40870 del 20 de septiembre de 2000. Posteriormente se hizo la anulación mediante el Acta 1543 del 29 de mayo de 2002, de las cesiones entregadas al distrito, salvo las correspondientes a la I Etapa, señalando que las entregas deberían realizarse por separado para cada una de las etapas de urbanismo aprobadas.

El desenglobe de los predios y constitución de urbanización, se efectuó mediante Escritura Publica N° 9455 del 3 de agosto de 2006 de la Notaria 29 de



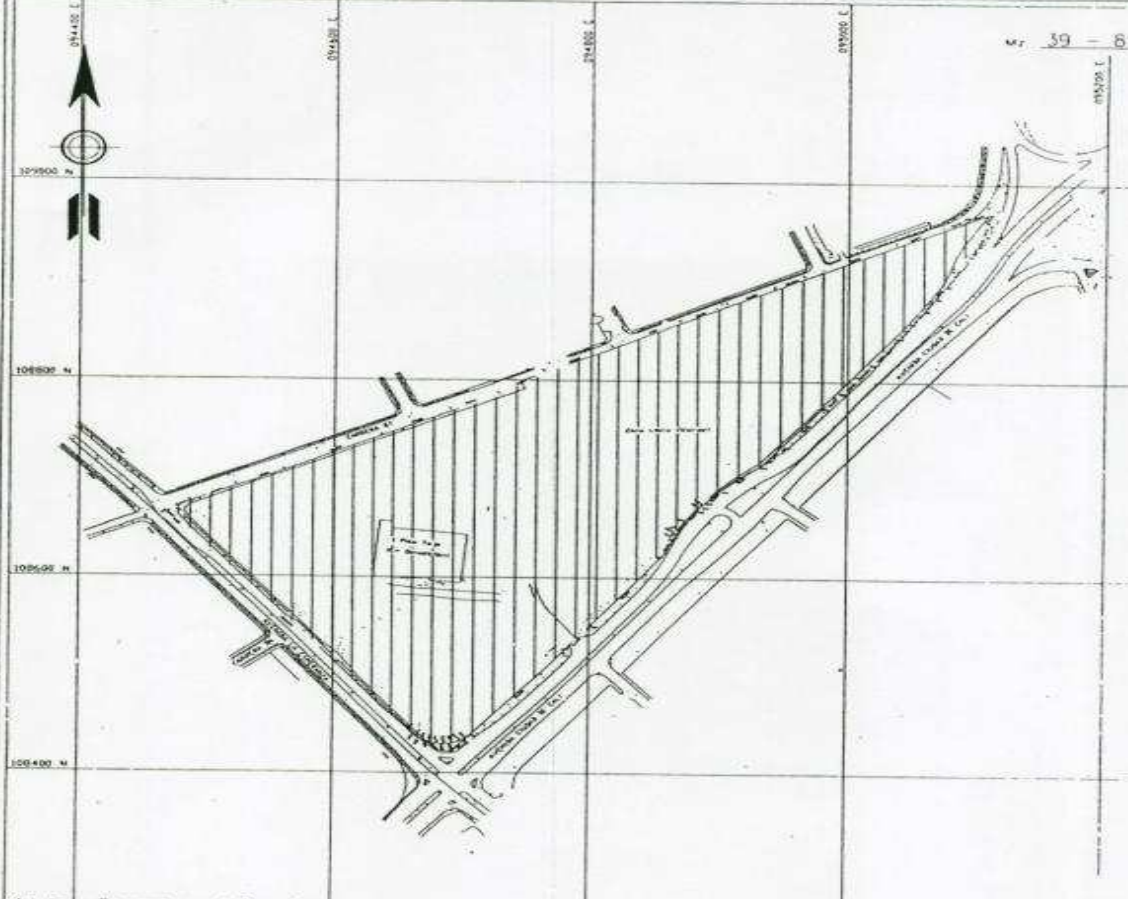
Bogotá, por la firma BIENES Y COMERCIO e inscrito en la Oficina de Instrumentos públicos de registro zona centro el 4 de agosto de 2006.

Este hecho no fue advertido en el estudio de títulos que se efectuó por parte del IDU y cuya fecha de entrega es agosto de 2006.

La situación de haber ofertado con un estudio de títulos desactualizado, por cuanto fue dos años cuatro meses después cuando se efectuó la oferta de compra, sin tener conocimiento que el predio habían sufrido mutaciones físicas y jurídicas en este caso el desenglobe mencionado y Cesiones obligatorias al Distrito Capital.

Hecho que también generó la inadecuada realización de registros topográficos como fue el R:T: 37055 de septiembre de 2008, donde el predio se identifica englobado y no se efectuó actualización a los estudios y diseños dentro del Contrato 133 de 2005; pese a que el contratista Consorcio General solicitó reclamación por Aumento del alcance en estudios a realizar, elaboración de registros topográficos y estudios de tradición de títulos de la Av Calle 26 entre Carrera 3 y el Aeropuerto El Dorado por un valor de 573.5 millones.





MT 39 = 87
 108500 E

Anula y Reemplaza al Reg. No.
REG. No. RT 37055

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO
DIRECCION TECNICA DE PREDIOS

OBRA: ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CALLE 26 (AVENIDA 3ª - AEROPUERTO EL DORADO - AVENIDA JOSE CELESTINO MUJIS)

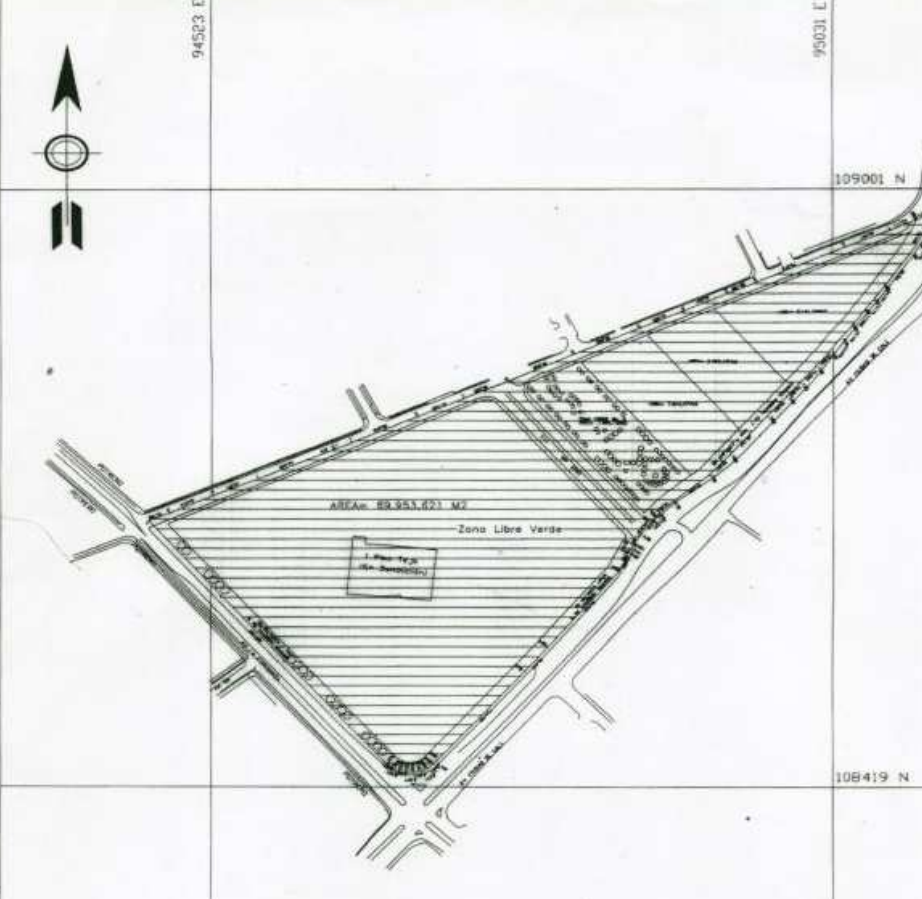
Dirección: AK 86 24 01
Propietario: BIENES Y COMERCIO S.A.

TIPO DE AREA	RESERVA VIAL	TOTAL	INFORMACION PREDIAL	CUADRO DE COORDENADAS																																																		
Zona Libre (Verde)	116436.19	116436.19	CHIP: AAA0167UMWF Código de Sector: 006405980100000000 Cedula Catastral: 006405989900000000 Matricula Inmobiliaria: 050-1535443 Escritura No.: 15745 Notario: 29 Fecha Escritura: 24/12/2002 Area Escrituras: 119960.427 Lindero Norte: 706.78 Lindero Sur: 719.13 Lindero Oriente: Lindero Occidente: 298.07	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>MOJON</th> <th>NORTE</th> <th>ESTE</th> <th>DISTANCIA</th> <th>MOJON</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1B</td><td>108969.88</td><td>95109.43</td><td>312.61</td><td>1B</td></tr> <tr><td>17B</td><td>108715.61</td><td>94952.77</td><td>121.15</td><td>17B</td></tr> <tr><td>45B</td><td>108621.93</td><td>94853.29</td><td>238.31</td><td>45B</td></tr> <tr><td>58B</td><td>108436.14</td><td>94706.39</td><td>47.08</td><td>58B</td></tr> <tr><td>62F</td><td>108439.05</td><td>94663.88</td><td>298.07</td><td>62F</td></tr> <tr><td>609</td><td>108666.11</td><td>94411.23</td><td>79.98</td><td>609</td></tr> <tr><td>L</td><td>108785.27</td><td>94729.50</td><td>40.02</td><td>L</td></tr> <tr><td>M</td><td>108807.57</td><td>94763.04</td><td>382.78</td><td>M</td></tr> <tr><td>1B</td><td>108969.88</td><td>95109.43</td><td></td><td>1B</td></tr> </tbody> </table>	MOJON	NORTE	ESTE	DISTANCIA	MOJON	1B	108969.88	95109.43	312.61	1B	17B	108715.61	94952.77	121.15	17B	45B	108621.93	94853.29	238.31	45B	58B	108436.14	94706.39	47.08	58B	62F	108439.05	94663.88	298.07	62F	609	108666.11	94411.23	79.98	609	L	108785.27	94729.50	40.02	L	M	108807.57	94763.04	382.78	M	1B	108969.88	95109.43		1B
MOJON	NORTE	ESTE	DISTANCIA	MOJON																																																		
1B	108969.88	95109.43	312.61	1B																																																		
17B	108715.61	94952.77	121.15	17B																																																		
45B	108621.93	94853.29	238.31	45B																																																		
58B	108436.14	94706.39	47.08	58B																																																		
62F	108439.05	94663.88	298.07	62F																																																		
609	108666.11	94411.23	79.98	609																																																		
L	108785.27	94729.50	40.02	L																																																		
M	108807.57	94763.04	382.78	M																																																		
1B	108969.88	95109.43		1B																																																		
SUMA DE AREAS TERRENO Reserva Vial (A-B-C-D-A) 119960.88 Total (A-B-C-D-A) 119960.88 Sobrante (A-B-C-D-A) 0																																																						

Dibujo: NORMA PINEDA
 Levanta: ABEL RICO BAEZ
 Mat. 16940

Escala: 1:2000
 Fecha: Septiembre de 2006
 Reviso:

Vo. Bo.
Revisor Técnico



Mz. 24 - 86

CUADRO DE COORDENADAS

ORDEN	X	Y
1	109001.00	108419.00
2	109001.00	108419.00
3	109001.00	108419.00
4	109001.00	108419.00
5	109001.00	108419.00
6	109001.00	108419.00
7	109001.00	108419.00
8	109001.00	108419.00
9	109001.00	108419.00
10	109001.00	108419.00
11	109001.00	108419.00
12	109001.00	108419.00
13	109001.00	108419.00
14	109001.00	108419.00
15	109001.00	108419.00
16	109001.00	108419.00
17	109001.00	108419.00
18	109001.00	108419.00
19	109001.00	108419.00
20	109001.00	108419.00
21	109001.00	108419.00
22	109001.00	108419.00
23	109001.00	108419.00
24	109001.00	108419.00
25	109001.00	108419.00
26	109001.00	108419.00
27	109001.00	108419.00
28	109001.00	108419.00
29	109001.00	108419.00
30	109001.00	108419.00
31	109001.00	108419.00
32	109001.00	108419.00
33	109001.00	108419.00
34	109001.00	108419.00
35	109001.00	108419.00
36	109001.00	108419.00
37	109001.00	108419.00
38	109001.00	108419.00
39	109001.00	108419.00
40	109001.00	108419.00
41	109001.00	108419.00
42	109001.00	108419.00
43	109001.00	108419.00
44	109001.00	108419.00
45	109001.00	108419.00
46	109001.00	108419.00
47	109001.00	108419.00
48	109001.00	108419.00
49	109001.00	108419.00
50	109001.00	108419.00
51	109001.00	108419.00
52	109001.00	108419.00
53	109001.00	108419.00
54	109001.00	108419.00
55	109001.00	108419.00
56	109001.00	108419.00
57	109001.00	108419.00
58	109001.00	108419.00
59	109001.00	108419.00
60	109001.00	108419.00
61	109001.00	108419.00
62	109001.00	108419.00
63	109001.00	108419.00
64	109001.00	108419.00
65	109001.00	108419.00
66	109001.00	108419.00
67	109001.00	108419.00
68	109001.00	108419.00
69	109001.00	108419.00
70	109001.00	108419.00
71	109001.00	108419.00
72	109001.00	108419.00
73	109001.00	108419.00
74	109001.00	108419.00
75	109001.00	108419.00
76	109001.00	108419.00
77	109001.00	108419.00
78	109001.00	108419.00
79	109001.00	108419.00
80	109001.00	108419.00
81	109001.00	108419.00
82	109001.00	108419.00
83	109001.00	108419.00
84	109001.00	108419.00
85	109001.00	108419.00
86	109001.00	108419.00
87	109001.00	108419.00
88	109001.00	108419.00
89	109001.00	108419.00
90	109001.00	108419.00
91	109001.00	108419.00
92	109001.00	108419.00
93	109001.00	108419.00
94	109001.00	108419.00
95	109001.00	108419.00
96	109001.00	108419.00
97	109001.00	108419.00
98	109001.00	108419.00
99	109001.00	108419.00
100	109001.00	108419.00

Anula y Reemplaza al Reg. No. _____

REG. No. RT 37055

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

DIRECCION TECNICA DE PREDIOS

OBRA: ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CALLE 26 (AVENIDA 3ª - AEROPUERTO EL DORADO - AVENIDA JOSE CELESTINO MUTIS)

Dirección AK 86 24 01 Propietario BIENES Y COMERCIO S.A.

TIPO DE AREA	RESERVA VIAL(M2)	TOTAL(M2)	INFORMACION PREDIAL	CUADRO DE COORDENADAS
Zona Libre (Verde)	116440.058	116442.03	CHIP AAAD167UMWF	
1 Piso Teja	3520.370	3520.370	Código de Sector 006405980100000000	
			Cédula Catastral 006405989900000000	
			Matrícula inmobiliaria 050C-1535443	
			Escritura No 15745	
			Notaria 29	
			Fecha Escritura 24/12/2002	
			Area Escrituras 119960.427 M2	
			Lindero Norte 706.78 Mts.	
			Lindero Sur 719.13 Mts.	
			Lindero Oriente NO REGISTRA	
			Lindero Occidente 298.07 Mts.	

SUMA DE AREAS TERRENO(M2)

Reserva Vial (A-B-C-D-A)	119962.40
Total (A-B-C-D-A)	119962.40
Sobrante	0

No 0844

06 OCT. 2008

Dibujo: NORMA PINEDA

Levanto: ABEL RICO BAEZ

Mat. 16940

Escala 1:2000

Fecha Septiembre de 2008

Revisó: _____

Vo. Bo. _____

Revisor Técnico



Nótese que en los dos RT, realizados en fechas diferentes se sigue persistiendo en el error, sobre el área a adquirir, puesto que incluye las zonas de cesión ya entregadas al distrito en fecha posterior al estudio de títulos realizado.

5. Mediante oficio IDU-43374 STED-3200 del 29 de junio de 2007 radicado ante la Secretaria Distrital de Planeación el 6 de julio de 2007, bajo la referencia 1-2007-27584 solicita emitir la Resolución de Reserva Vial para la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26) en el tramo comprendido entre la Avenida Carrera 3 y el Aeropuerto Internacional el Dorado en Bogotá, D.C.

Posteriormente, mediante oficio IDU-145452 la STED-3200 del 12 de septiembre de 2008 radicado ante la Secretaria Distrital de Planeación en la misma fecha con referencia 1-2008-39394 solicita emitir la Resolución de Reserva Vial para el Patio – Garaje de la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26).

El 17 de octubre de 2007, la Secretaria Distrital de Planeación expide la resolución 0826 *“Por la cual se definen las zonas de reserva para la infraestructura de transporte y para el corredor de la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26)...”*. Sin cobijar la reserva vial correspondiente al patio garaje. Es así, que el 6 de octubre de 2008, la Secretaria expide la Resolución No. 0844 *“Por la cual se definen las zonas de reserva del Patio – Garaje, equipamiento vial y de transporte integrante de la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (calle 26) ...”*

Esta Contraloría observa con preocupación, que la definición de la zona de reserva para el Patio-Garaje tardó un año más que la reserva de la Troncal Calle 26. Esto conlleva retrasos en los cronogramas y en la misma ejecución de las obras. Adicionalmente, la reserva fue solicitada y aprobada para la totalidad del terreno a ser intervenido, por la firma consultora Consorcio General dentro del Contrato 133 de 2005.

6. El 15 de diciembre de 2008 se expide la Resolución No 4797 por medio de la cual se determina la adquisición de un inmueble para la adecuación del Patio-Garaje de la calle 26 Fase III de Transmilenio, por el procedimiento de expropiación por vía administrativa y se formula una oferta de compra por valor de \$73.636.049.574 a la Sociedad Bienes y Comercio S.A. en donde dicha oferta se formula por un área de 95.362.97 metros cuadrados, discriminados así 69.953,621 m2 de la etapa 3 y 21.889,346m2 de la etapa 4 adicionalmente 3.520,37 de construcción); predios que comprende las siguientes matrículas inmobiliarias 50C-1658734, 50C-1670630, 50C-1670631, 50C-1670632,



folios activos que corresponden a la Manzana 33 de la Etapa 3 de las Urbanización Villa del Pinar y las manzanas 37, 38 y 39 de la Etapa 4 de la misma Urbanización.

Es de señalar, que esta oferta fue notificada mediante Edicto desfijado el 22 de enero de 2009, al titular de derecho de dominio, en este caso BIENES Y COMERCIO S.A.

7. El IDU expide la Resolución No. 651 del 17 de marzo de 2009. “Por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa” del Patio-Garaje de la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26), a los predios y áreas señaladas en la resolución 4797 de 2008. Con respecto al valor total de la oferta se adiciona la suma de \$264.081.808, por indemnización de daño emergente. En el Artículo Tercero FORMA DE PAGO, se establece para el beneficiario real de la Hipoteca BANCO DE BOGOTÁ la suma de \$31.808.000.000 y para BIENES Y COMERCIO S.A., titular del dominio la suma de \$42.092.131.382.

En el estudio de títulos, se estableció la acreencia a favor del Banco de Bogotá, sin hacer verificación de los valores adeudados e indexados adecuadamente. Situación que utilizó el acreedor del inmueble como un argumento para interponer la Tutela, llama la atención que la suma de los \$31.808.000.000 fue impugnada mediante la acción tutelada. No obstante, posteriormente en el Certificado de tradición y libertad respectivo, en la anotación No.13 (Manzana 38), (Manzana 37), (Manzana 39) y anotación 12 (Manzana 33), el valor es de \$26.501.290.000, por concepto de cancelación por voluntad de las partes de hipoteca por mayor extensión. Lo anterior, llama la atención a este organismo de control por cuanto lo solicitado por el acreedor era una cifra superior (\$86.490.527.194) a la establecida en la resolución que decreta la expropiación administrativa.

Cabe señalar, que analizados los documentos aportados por el IDU, el Banco de Bogotá hizo caso omiso a la notificación personal, por lo que la administración optó por notificarlo por Edicto, el cual fue desfijado el 16 de abril de 2009.

El acreedor interpuso acción de tutela ante el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá, alegando violación al debido proceso y utilizando la acción de tutela como mecanismo transitorio, solicitando la inaplicación de la Resolución No. 651 del 17 de marzo de 2009, inicialmente por cuatro meses a partir del fallo de tutela y posteriormente por el tiempo que dure el proceso de nulidad y reestablecimiento del derecho, extensiva a las anotaciones en el



registro para la fecha de ejecutoria de la resolución en los folios de matrícula inmobiliaria 50C-1658734, 50C-1670630, 50C-1670631, 50C-1670632.

En el fallo de la tutela, el juez ordenó:

1. Tutelar el derecho fundamental al debido proceso del Banco de Bogotá.
2. Como consecuencia de lo anterior se ordena al IDU que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia **“revoque los actos administrativos proferidos de oficio en desarrollo del proceso** previsto en la Ley 388 de 1997 y todas las actuaciones administrativas posteriores llevadas a cabo con fundamento en dicha norma, referentes al predio ubicado en la AK 86 NO. 25D-01, cuya propiedad se encuentra en cabeza de la sociedad Bienes y comercio S.A. Cumplido lo anterior el IDU, iniciara nuevamente el trámite establecido en la ley 388 de 1997, teniendo en cuenta la manifestación de voluntad de la Sociedad Bienes y Comercio S.A., de llegar a un acuerdo sobre la enajenación del inmueble, vinculando a esta actuación y a las que con ocasión de la misma se surtan al Banco de Bogotá, como tercero interesado y titular del derecho real de hipoteca sobre el inmueble cuya enajenación voluntaria o expropiación pretende el IDU, a fin de garantizar el ejercicio pleno de su derecho al debido proceso”. Subrayado y negrilla fuera de texto.
3. (...)

En cumplimiento de la Acción de Tutela el IDU profirió la Resolución No. 1761 del 2 de Junio de 2009 “por medio de la cual se resuelve revocar las resoluciones proferidas por el Instituto de Desarrollo Urbano “IDU” para la adquisición del inmueble ubicado en la AK 86 N° 25 D 01 antes (AK 86 N° 24-01 M. E.) de la Ciudad de Bogotá, D.C., con cédula catastral 006405989900000000 M. E., CHIP AAA0167UMWF (M. E.) y matrículas inmobiliarias 50C-1658734, 50C1670630, 50C1670631, 50C-1670632”.

El 28 de agosto de 2009, el IDU expide las resoluciones Nos. 3300, 3301, 3302, 3303 por las cuales se determina la adquisición de los inmuebles, por el procedimiento de expropiación administrativa y se formula sendas ofertas de compra.

En la Resolución No. 3300 de 2009, en el considerando 15 se determina “Que una zona de terreno que se segrega del terreno ubicado en la **AK 86 No. 25D 01 MZ 33. ETAPA 3 (ANTES AK 86 24 01) (M.E.)**, CHIP **AAA0167UMWF (M.E.)** y matrícula inmobiliaria 50C-1658734, es requerido para la obra del “Patio-garaje de la Troncal de la Avenida Jorge Eliécer Gaitán (calle 26) y de las orejas Sur occidental y Sur oriental de la intersección entre la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26) con la Avenida Ciudad de Cali”.

Así mismo, en el resuelve Artículo 3 de la citada resolución, se manifiesta que la presente oferta de compra se hace por el predio de matrícula 50C-1658734, con registro topográfico No. 41825 elaborado en junio de 2009 y en cual se encuentra debidamente delimitada una área para adquirir de 47.778.80 M2 de zona libre verde y 3.520.37 M2 de construcción por los cuales también se hace



oferta; por un valor total de \$52.556.675.600 pesos Mcte. En dicho documento se anexa el avalúo comercial corporativo No. AV-084-2009 del 5 de agosto de 2009.

Cabe señalar que la Resolución 0844 del 6 de octubre de 2008 cobija como reserva la totalidad de la zona de terreno antes descrita Manzana 33 y que fue motivo de oferta de compra mediante resolución No 4797 del 15 de diciembre de 2008. Es decir, que con esta nueva resolución se ofertó adquirir una menor área de la inicialmente solicitada por el IDU, correspondiente a la Manzana 33 de 69.953.62 M2 y ahora de 47.778.80 M2.

Adicionalmente, el IDU le señala al perito evaluador que no tenga en cuenta la valoración del área construida, contraviniendo lo reglado en el Decreto 1420 de 1998, en el sentido que para la valoración se deberán tener en cuenta el valor de terreno mas la construcción y si esta estaba en condiciones de ruina, es el perito quien lo determina; caso que de acuerdo a lo ofertado por el IDU el 15 de diciembre mediante la Resolución 4797 por la construcción existente, con un valor de \$800.0 millones deja una gran duda respecto a que la condición de ésta fuera de deterioro. De la misma manera el propietario extrañamente lo acepta al no impugnar la Resolución 3300 de 2009.

El considerando No. 16 de la Resolución 3300 de 2009, establece que existe un gravamen hipotecario a favor del "BANCO DE BOGOTÁ en cuantía de \$31.808.000.000 de acuerdo a lo registrado en el certificado de tradición y libertad correspondiente, toda vez que no fue posible obtener liquidación actualizada."; igualmente se expresa en el considerando número 18.

Para este órgano de control resulta inapropiado que siendo este uno de los argumentos expuestos por el accionante de la tutela se mantenga sin actualizar su liquidación bajo el riesgo de que éste impugne nuevamente este acto administrativo.

Mediante la Resolución No. 3301 de 2009 se ofertó por el predio de matrícula inmobiliaria 50C-1670631 de la Manzana 38 conforme el RT 41827 de junio de 2009 que contiene un área de oferta de 6.093,471 metros cuadrados de zona libre verde por un valor de \$6.702.818.100. pesos Mcte.

Mediante la Resolución 3302 de 2009 se ofertó por el predio de matrícula inmobiliaria 50C-1670632 de la Manzana 39 conforme el RT 41828 de junio de 2009 que contiene un área de oferta de 8.151.398 metros cuadrados de zona libre verde por un valor de \$8.966.537.800.00 pesos Mcte.



Mediante la Resolución 3303 de 2009 se ofertó por el predio de matrícula inmobiliaria 50C-1670630 de la Manzana 37 conforme el RT 41826 de junio de 2009 que contiene un área de oferta de 7.644.477 metros cuadrados de zona libre verde por un valor de \$8.408.924.700,00 pesos Mcte.

Cabe señalar que con esta oferta de compra individualizada por parte del IDU a cada uno de los predios, se evidencia que la primera oferta (15 de diciembre de 2008) se realizó con estudios de títulos desactualizados y por ende los registros topográficos iniciales.

Estos aspectos sin lugar a dudas generaron retraso en la adquisición de los predios para el Patio-garaje que para la fecha de la segunda oferta de compra ya presentaban la dificultad que el contrato de adecuación del patio- garaje (contrato 138 de 2007) ya llevaba 10 meses de los 22 meses previstos que duraría la etapa de construcción.

8. Los terrenos fueron adquiridos por el IDU, el 17 de noviembre de 2009 mediante escritura pública, como se señala a continuación:

CUADRO No. 10

MATRICULA INMOBILIARIA	MANZANA No.	AREA M2	ESCRITURA No.	VALOR \$	FECHA REGISTRO
50C-1658734	33	47.778,80	3041	52.556.675.600	02/12/2009
50C1670630	37	7.644,48	3338	8.408.924.700	30/12/2009
50C1670631	38	6.093,47	3240	6.702.818.100	30/11/2009
50C-1670632 (1)	39	8.151,40	7902	8.966.537.800	31/12/2009
TOTAL		69.668,14		76.634.956.200,00	

(1) En el certificado de tradición y libertad aparece el registro por \$13.857.000.000, anotación 15 correspondiente a la compra venta de Bienes y Comercio S.A. al Instituto de Desarrollo Urbano.

MAPA DE LOCALIZACIÓN DE LOS 69.668.14 M2 COMPRADOS PARA LA CONSTRUCCION DEL PATIO GARAGE DE LA CALLE 26 CON AVENIDA CIUDAD DE CALI. Y EL ÁREA INJUSTIFICADAMENTE NO ADQUIRIDA



Fuente: GOOGLE EARTH
Elaboro: Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá

9. El IDU a través de la Dirección Técnica de Construcciones envía el oficio No. IDU- 069563 DTC-335 el 09 de octubre de 2009 a Transmilenio S.A., mediante el cual le solicita al Gerente de Transmilenio que dado que el área finalmente obtenida por parte del IDU fue menor a la inicialmente establecida en la etapa de diseños, se sirva entregar sus apreciaciones y datos técnicos a tener en cuenta para la actualización de diseños finales del patio garaje calle 26.

Mediante oficio 2009EE6618 del 21 de octubre de 2009, Transmilenio S.A. le manifiesta al IDU que adicionalmente a la menor área adquirida para la adecuación el patio garaje se hace necesario realizar ajustes en el diseño del Patio de la Calle 26 en los siguientes términos: ***“...Por otra parte y dada la reciente entrega del lote para construir dicho patio, el cual cuenta con un área diferente a la contemplada inicialmente y lo mencionado en el anterior párrafo, surge la necesidad de realizar ajustes al diseño original, por lo cual se solicita implementar dentro de estos ajustes una separación de algunas zonas del patio que permitan ser asignadas a cada operador...”***

El 4 de noviembre de 2009 Transmilenio S.A. le da alcance al oficio 2009EE6618 del 21 de octubre de 2009 en donde señala que adicionalmente se requiere condicionar el patio garaje para *“buses biarticulados (27 metros de longitud),*



por lo cual las áreas de lavado, abastecimiento, mantenimiento y estacionamiento deberán adaptarse a este tipo de vehículos.”

En noviembre 24 de 2009 mediante oficio IDU-080228 STTEST-346 de la Directora Técnica de Construcciones al Gerente del Proyecto de firma INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A., le solicita que: ***“... Teniendo en cuenta que las áreas entregadas para la construcción del Patio Garaje son menores a las establecidas en el diseño entregado por el IDU para la ejecución de las obras, se solicita que el contratista presente una propuesta de diseño que contemple los siguientes parámetros:...”*** y ***“...con el fin de ajustar las áreas requeridas para las cargas normativas, generar propuesta en altura...”*** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Es claro que como consecuencia de la reducción del área, se hizo necesario modificar los diseños iniciales de las áreas a construir en un desarrollo en altura que puede conllevar apropiación de mayores recursos.

Esta Contraloría solicitó al IDU en noviembre de 2009, se sirviera explicar las razones técnicas, administrativas y jurídicas que se tuvieron en cuenta para la reducción del área a adquirir mediante la resolución de oferta de compra 3300 de 2009, a lo cual el IDU dio respuesta en marzo 9 de 2010 oficio IDU-325-DTDP-017428, en los siguientes términos:



Bogotá, D. C., marzo 09 de 2010

Doctor
EDUARDO TERREROS REY
Líder Equipo Auditor
Contraloría de Bogotá D. C.
Calle 22 No. 6-27 Piso 6º
Ciudad.-

REF: Radicado IDU No. 103122 de
noviembre 20 de 2009.

Respetado Doctor:

Dando alcance a nuestro oficio No. IDU 325 DTDTP 079445 de noviembre 20 de 2009, de manera atenta me permito hacer entrega de la información y documentos por usted solicitado, en el mismo orden de su formulación:

1. RAZONES DE LA DISMINUCION DEL ÁREA A ADQUIRIR:

Las razones administrativas, técnicas y jurídicas de la disminución del área adquirir, fueron ampliamente discutidas y verificadas en conjunto con la Dirección General, la Dirección Técnica de Construcciones y la Dirección Técnica de Predios, a través de varias reuniones. Los motivos que sustentaron tal decisión, se contraen a un menor costo en el componente de inversión en predios, optimización del área a adquirir y no causar un agravio injustificado al propietario, en el entendido que se podía prescindir de la menor área.

De igual forma, a través de mensajes de correo electrónico, la Dirección Técnica de Construcciones confirmó que el área total de los predios a adquirir, es de 69.668.14 metros cuadrados, lo cual se traduce en que el asunto relativo a la disminución del área a adquirir resultó de una reconsideración de los diseños por parte de dicha dependencia, pues la Dirección Técnica de Predios no tiene competencia administrativa para ese específico efecto.

A título de ejemplo, se adjunta copia del archivo adjunto a un correo electrónico de fecha octubre 05 de 2009, enviado por el Ing. Mario Bernal Ruiz a la Directora Técnica de Predios y con copia a la Directora Técnica de Construcciones, mediante el cual se adjunta Acta de autorización de uso a suscribir con BIENES Y COMERCIO S. A., en cuyo primer considerando se hace alusión a que el registro topográfico No. 41825 se adquirirá en área de 47.778.796 metros cuadrados, de

BOG

GOBIERNO DE LA CIUDAD

Calle 22 N° 6 - 27 Tel. 338 66 60 www.idu.gov.co Información Línea 195

Mar 15/2010
8:46 a.m.

un total de 69.953.621 metros cuadrados que poseía el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1658734.

En todo caso, vale precisar que debido a que el predio objeto de adquisición había sido previamente objeto de una **licencia de urbanismo** (Urbanización Villa del Pinar), por cuenta del cual se generaron a título de cesión una vía y un parque, fue **necesaria la modificación de dichas cesiones a través del plan de implantación respectivo, con el fin de compensar el menor espacio público que se suprimiría.**

2. DIFERENCIA DEL VALOR POR M2 ENTRE LOS AVALUOS REALIZADOS:

Para mejor ilustración del equipo auditor, se adjunta copia simple del informe entregado por el Arquitecto Humberto Zapata Gómez, quien tuvo a cargo la revisión del avalúo elaborado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.

Sobre el número de avalúos, finalmente se elaboraron 4 (cuatro), correspondientes a los registros topográficos Nos. 41825, 41826, 41827 y 41828.

3. ESTADO ACTUAL DE LA ADQUISICION PREDIAL:

Los avalúos fueron obtenidos mediante contrato No. DTGC – C – 46-2009, suscrito con la LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BOGOTÁ con NIT No. 800098270-5, con fecha julio 24 de 2009, cuyo objeto fue la elaboración de cuatro (4) avalúos comerciales de los predios identificados con los registros topográficos Nos. 41825, 41826, 41827 y 41828.

Los predios en cita fueron entregados mediante Acta de fecha octubre 09 de 2009 y de inmediato puestos a disposición del contratista de obra.

En cuanto a los literales c) y d) de este numeral, adjunto copia del Acta de visita fiscal practicada por la Contraloría de Bogotá D. C. con fecha febrero 22 de 2010, en cuyos numerales 10 y 20, contienen las respuestas a las preguntas que se formulan.

4. DADO QUE LA CORPORACION LONJA INMOBILIARIA DE BOGOTA D. C. INICIALMENTE DETERMINÓ EL AVALÚO POR \$ 43.360.707.400.00; SIN EMBARGO, POR LA EVALUACION TÉCNICA DESARROLLADA POR LA ENTIDAD, SE MODIFICÓ EL DICTAMEN DEFINIENDOSE UNA VERSION FINAL DEL AVALÚO POR LA SUMA DE \$ 73.636.049.000.00,

**SUMA QUE FUE LA BASE DE LA OFERTA DE COMPRA CONTENIDA
EN LA RESOLUCION No. 4797 DE CIEIMBRE 15 DE 2008:**

Se adjunta copia del AVALUO COMERCIAL No. AV-796-08-37055 IDU 04-07 de fecha Octubre 09 de 2008 por \$ 43.360.707.400.00, el cual no fue materia de oferta de compra por parte del IDU, toda vez que fue objeto de revisión, motivo por el que la Lonja contratada emitió el AVALUO COMERCIAL No. AV-796-08-37055 REV 01 IDU 04-07 por \$ 73.636.049.000.00, siendo éste base de la oferta de compra. Ambos informes técnicos de avalúo contienen el estudio técnico de soporte respectivo.

En cuanto a los procedimientos internos de revisión de avalúos, se adjunta copia de la Resolución No. 3312 de septiembre 22 de 2008, contentiva del procedimiento denominado ELABORACION AVALUOS COMERCIALES, DAÑO EMREGENTE y LUCRO CESANTE.

De igual forma, se adjunta informe justificativo para la elaboración del nuevo avalúo.

Cordialmente,


INOCENCIO MELENDEZ JULIO
Subdirector General Jurídico

Proyectó: Gabriel Eliécer Andrade Sulbarán - Asesor Jurídico DTDP

Revisó: Marta Mercedes Castrillon Simmonds - Directora Técnica de Predios

Aprobó: Mónica Inés Delgado - Asesora Subdirección General Jurídica

Anexo: Lo anunciado

No es de sobra, recordar que ante la comunicación del Equipo Auditor de la Contraloría, el IDU se demoró cuatro (4) meses para responder y solo hasta el 9 de Marzo de 2010 en comunicación IDU 325 – DTDP -017428, expone las razones de la disminución del área a adquirir, y dice textualmente que: **“Los motivos que sustentaron tal decisión, se contraen a un menor costo en el componente de inversión en predios, optimización del área a adquirir y no causar un agravio injustificado al propietario, en el entendido que se podía prescindir de la menor área”.**

10. Con relación al Plan de Implantación en marzo 9 de 2010, con Oficio IDU-017344-DTC-335 de la Directora Técnica de Construcciones para la Directora de Planes Maestros Complementarios de la Secretaría Distrital de Planeación, le informa: “En atención al asunto en referencia y dando alcance al oficio IDU – 088956 DTD – 315 del 29 de Diciembre de 2009, en el cual se informaba de la adquisición predial generada para la adecuación del patio garaje de la Troncal Calle 26, situación que generó la reducción del área inicialmente propuesta para el



mismo, informamos que fue necesario adelantar un ajuste a la propuesta de implantación originalmente propuesta por la firma Consultora durante la etapa de estudios y Diseños...”

En mayo 5 de 2010, con oficio IDU-030392 STTEST-346 la Directora Técnica de Construcciones le solicita a la Directora de Planes Maestros Complementarios de la Secretaria Distrital de Planeación la Resolución exclusión Plan de Implantación Patio garaje Troncal Calle 26, que en sus apartes señala: ***“...dando alcance a las diferentes reuniones que muy amablemente gracias a su gestión se han adelantado en su Dirección las cuales buscaban agilizar las acciones a tomar bajo el marco normativo e inclusive se expresaba la posibilidad de exclusión de requerimiento de Plan de Implantación para este tipo de infraestructura, para lo cual era necesario oficializar mediante una resolución por acción urbanística a fin con el patio de buses calle 26; solicitamos se nos informe las acciones o decisiones tomadas para con el tema.***

La información requerida es prioritaria a fin de lograr iniciar obras necesarias para el cumplimiento de metas del Distrito en el año 2011 para con el Sistema de Transporte Masivo Transmilenio Fase III... (Subrayado fuera de texto)

Esto significa que pasados cinco meses (de diciembre a mayo) y como consecuencia de la reducción del área a adquirir, aún no se podían realizar los ajustes a los estudios y diseños puesto que sin plan de implantación aprobado por la Secretaria Distrital de Planeación, no era posible definir las áreas y espacios definitivos del Patio- Garaje; retrasando así el inicio de las obras.

Analizadas las respuestas presentadas tardíamente por el Instituto no satisfacen al ente de control, el 15 de abril de 2010 la Contraloría solicita mediante radicado IDU 29239 la información sobre el contrato No. 138 de 2007, Fase III cuyas respuestas fueron entregadas mediante oficio IDU-26413 DTD-315 de abril 19 de 2010, así:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Instituto

DESARROLLO URBANO

IDU-26413 DTD-315

Al responder cite este número

Bogotá D.C., abril 19 de 2010

Doctor

EDUARDO TERREROS REY
Líder Equipo de Auditoría
CONTRALORIA DE BOGOTÁ
Calle 22 No 6- 27 Piso 6
Ciudad

REF. Respuesta de requerimientos realizados mediante el Radicado IDU 29239 del 15 de abril de 2010. Solicitud de información Contrato 138 de 2007 Fase III TransMilenio S.A.

Respetado Doctor:

Por medio del presente, atentamente me permito dar respuesta a cada una de las solicitudes realizadas por su despacho, a través del documento de la referencia.

A) Respecto de los estudios y diseños del Patio Garaje iniciales entregados por la consultoría a la entidad, informar:

a.1) Relacionar cada uno de los estudios y diseños del Patio Garaje realizados y presentados a la entidad por el consultor, indicando su descripción, valor, fecha de entrega del consultor al IDU, fecha de entrega del IDU al Contratista de Obra, valor total de estos estudios y diseños.

A continuación se hace una relación de la información solicitada.

DESCRIPCION	OFICIO INTERVENTORIA APROBACION	FECHA
Diseño geométrico	085112	13/03/2008
Diseño de pavimentos	130263	23/07/2008
Diseños de Arquitectura	079318	29/08/2007

*Recibi
Morlin
20-*

BOGOTÁ
GOBIERNO DE LA CIUDAD

Calle 22 N° 6 - 27 Tel 338 66 60 www.idu.gov.co Información: Línea 195

IDU-26413 DTD-315

Al responder cite este número

Diseños de estructuras	145281	05/09/2008
	142823	29/08/2008
Redes eléctricas internas	102569	30/04/2008
Redes hidráulicas internas	145275	05/09/2008
Especificaciones técnicas	139456	21/08/2008
Geotecnia, estudios de fundaciones	084381	12/09/2007

El día 17 de junio de 2008, cuando fueron suscritas las actas de inicio de los contratos de obra, fueron entregados cuatro DVDs que agrupaban los productos del contrato 133 de 2005, que contenían los diseños que nos ocupan.

Por último y con relación al valor de los diseños en mención, es importante anotar que la contratación de los estudios y diseños de la troncal de la Calle 26, dentro de los cuales se encuentran contenidos los diseños que nos ocupan, fueron llevados a cabo bajo la modalidad de precio global fijo, en el cual están incluidos todos los costos directos e indirectos que implique el cumplimiento del objeto de los diseños contratados, sin realizar ninguna distinción de costos de cada uno de los componentes de los productos realizados.

a.2) Informar para cada uno de los estudios y diseños del Patio Garaje realizados y presentados a la entidad por el consultor, si fueron aprobados por la entidad, presentando copia de las comunicaciones donde ello se verifique. Así mismo, de los que no fueron aprobados, informar las razones de ello, presentando copia de las Comunicaciones donde ello se verifique.

Los productos correspondientes a los diseños del patio garaje, fueron aprobados por la interventoría y recibidos posteriormente a satisfacción por el IDU, en las fechas que se relacionan en el literal a1) de esta comunicación.

Es pertinente informar que previo a la aprobación de la interventoría los consultores han puesto a disposición de la misma cada producto desde su versión inicial, procediendo esta a formular las observaciones a que haya lugar, tramite que se realiza en varias oportunidades de conformidad con el grado de avance de los diseños. Igualmente todo producto recibido a satisfacción por el IDU, ha sido aprobado previamente por la interventoría.

a.3) En caso de haberse presentado estudios y diseños del Patio Garaje no aprobados por la entidad, presentar copia de cada uno de los oficios donde el Consultor presenta sus descargos y/o argumentos de defensa de su trabajo.

IDU-26413 DTD-315

Al responder cite este número

Como se expuso en el literal anterior, el Instituto recibe los productos a satisfacción, con la previa aprobación por parte de la interventoría, por lo que la situación expuesta en su solicitud no se ha presentado.

B) Respecto de los estudios y diseños del Patio Garaje en proceso, realizados y a Realizar por el contratista del contrato 138 d e 2007 se pregunta lo siguiente:

b.1) Entregar copia de las comunicaciones donde el IDU le solicita al contratista del Contrato 138 de 2007 la realización de los estudios y diseños del Patio Garaje.

Radicado IDU 80228 STTEST 346 del 24 de noviembre de 2009 (4 folios)

b.2) Las razones técnicas, legales e institucionales por la cual se contrataron estos estudios y diseños

Las razones que llevaron a solicitar la actualización de los estudios y diseños del patio garaje fueron:

- Las áreas entregadas para la construcción del Patio Garaje (RTs 41828, 41827, 41826, 41825) objeto de la negociación predial arrojan menores áreas a las previstas en el diseño inicial del IDU para la ejecución de las obras.
- Transmilenio S.A. informó en sus comunicaciones identificadas con Radicado IDU No 094383 del 22/10/2009 y 098374 del 05/11/2009, que se requería la adecuación de las instalaciones previstas para la operación del sistema dado que el número de operadores cambio de uno a dos situación no prevista en los diseños iniciales. Así mismo Transmilenio S.A. informó que incorporara la flota de biarticulados al sistema lo cual obliga a modificar los radios de giro y por ende la geometría requerida para la circulación interna, se requiere modificar las instalaciones de mantenimiento y redistribuir las áreas de parqueo priorizando las zonas para biarticulados y articulados.

b.3) Presentar copia de todas las actas de las reuniones, comités, y/o comunicaciones donde se verifique la decisión de la entidad para contratar nuevamente los estudios y diseños del Patio Garaje en mención.

El documento donde la entidad solicita la actualización de este diseño teniendo en cuenta las razones plasmadas en el numeral b.2 fue el Radicado IDU 80228 STTEST 346 del 24 de noviembre de 2009 (4 folios).

IDU-26413 DTD-315

Al responder cite este número

Una vez se le solicitó al contratista la actualización de los diseños, se llevaron a cabo diversas mesas de trabajo entre Contratista, IDU, Transmilenio S.A. e Interventoría con el fin de establecer la Zonificación Funcional de las áreas del Patio Garaje lográndose el pasado 3 de marzo la aprobación a dicha zonificación por parte de Transmilenio S.A., esta zonificación es el insumo base requerido por Secretaría Distrital de Planeación para tramitar un ajuste a la propuesta de implantación del Patio Garaje, ajuste solicitado por el IDU mediante radicado IDU -017344 DTC 335 del 9 de marzo de 2010.

b.6) Informar para cada uno de los estudios y diseños del Patio Garaje realizados por el contratista del Contrato 138 de 2007, los recibidos y no aprobados por la entidad, indicando su justificación de no aprobación, soportando la respuesta con copia del oficio respectivo. Igualmente se solicita copia del oficio del contratista donde defiende y/o explica su estudio y diseño a la entidad.

Como se informó en el numeral anterior a la fecha se ha recibido la Zonificación Funcional de las áreas del Patio Garaje, zonificación que fue aprobado por Transmilenio S.A. mediante comunicación radicado IDU-016793 del 3 de marzo de 2010. Se aclara que a la fecha no se le ha devuelto ningún insumo al contratista.

b.7) Informar cada uno de los estudios y diseños del Patio Garaje que a la fecha no haya entregado el contratista del Contrato 138 de 2007, indicando las razones de ello. Soportar la respuesta con copia del oficio del contratista al IDU donde presenta las Razones de la no entrega

A la fecha el contratista adelanta la actividad de actualización del estudio y diseño del Patio Garaje acorde con los lineamientos definidos por Transmilenio S.A. y el IDU, por tanto no ha incumplido con la entrega del mismo.

C) De los estudios y diseños de la Conexión Oreja Suroccidental realizados por el Consultor de los Estudios y Diseños, se solicita lo siguiente:

c.1) Relacionar cada uno de los estudios y diseños de esta conexión realizados y presentados a la entidad por el consultor, indicando su descripción, valor, fecha de entrega del consultor al IDU, fecha de entrega del IDU al Contratista de Obra, valor total de estos estudios y diseños.

A continuación se hace una relación de la información solicitada.

DESCRIPCION	OFICIO INTERVENTORÍA APROBACION	FECHA
Diseño geométrico	077725	24/08/2007



IDU-26413 DTD-315

Al responder cite este número

Urbanismo y paisajismo	88928	25/09/2007
Pavimentos	121661	21/12/2007

El día 17 de junio de 2008, cuando fueron suscritas las actas de inicio de los contratos de obra, fueron entregados cuatro DVDs que agrupaban los productos del contrato 133 de 2005, que contenían los diseños que nos ocupan.

Por ultimo y con relación al valor de los diseños en mención, es importante anotar que la contratación de los estudios y diseños de la troncal de la Calle 26, dentro de los cuales se encuentran contenidos los diseños que nos ocupan, fueron llevados a cabo bajo la modalidad de precio global fijo, en el cual están incluidos todos los costos directos e indirectos que implique el cumplimiento del objeto de los diseños contratados, sin realizar ninguna distinción de costos de cada uno de los componentes de los diseños realizados.

c.2) Informar para cada uno de los estudios y diseños de esta conexión realizados y presentados a la entidad por el consultor, si fueron aprobados por la entidad, presentando copia de las comunicaciones donde ello se verifique. Así mismo, de los que no fueron aprobados, informar las razones de ello, presentando copia de las Comunicaciones donde ello se verifique.

Los productos correspondientes a los diseños del patio garaje, fueron aprobados por la interventoría y recibidos posteriormente a satisfacción por el IDU, en las fechas que se relacionan en el literal a1) de esta comunicación.

Es pertinente informar que previo a la aprobación de la interventoría los consultores han puesto a disposición de la misma cada producto desde su versión inicial, procediendo esta a formular las observaciones a que haya lugar, tramite que se realiza en varias oportunidades de conformidad con el grado de avance de los diseños. Igualmente todo producto recibido a satisfacción por el IDU, ha sido aprobado previamente por la interventoría.

c.3) En caso de haberse presentado estudios y diseños de esta conexión no aprobados por la entidad, presentar copia de cada uno de los oficios donde el Consultor presenta sus descargos y/o argumentos de defensa de su trabajo.

Como se expuso en el literal anterior, el Instituto recibe los productos a satisfacción, con la previa aprobación por parte de la interventoría, por lo que la situación expuesta en su solicitud no se ha presentado.

D) De los estudios y diseños de la Conexión Oreja Suroccidental realizados por el Contratista del Contrato 138 de 2007, se solicita lo siguiente:

Es de precisar que la respuesta dada por el IDU respecto a que una de las razones que llevaron a actualizar los diseños se fundamenta en que *“las áreas entregadas para la construcción arrojan menores áreas a las previstas en el diseño inicial del IDU para la ejecución de obras”* Negrilla fuera de texto; no es de recibo por parte de este ente



de control en razón a que la reducción de la misma no corresponde a un resultado aleatorio en el cual “arrojaría” al albur un producto resultante, en este caso un área para diseñar. La realidad es que esta reducción de área fue una decisión tomada por el IDU sin que en las respuestas hasta aquí presentadas dieran un argumento técnico.

El IDU aprovechando que el 28 de diciembre de 2007 suscribió con la Sociedad INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A., el contrato de obra No. 138 de 2007 del cual se pidió la información anterior, solicitó se ajustaran los estudios y diseños del Patio- Garaje³³.

En este orden de ideas dos años después de suscrito el contrato, el 23 de diciembre de 2009, con oficio IDU-088142 STES-346, la Directora Técnica de Construcciones del IDU informa al Gerente del Proyecto de la firma INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A que: ***“Se informa que a través del memorando adjunto DTE-215-45737 del 22 de diciembre de 2009, la Dirección Técnica Estratégica da visto bueno al costo incluido el IVA, de las siguientes actividades:”***

“... - Actualización diseño Patio taller: \$1.999.306.516 ...”

³³ El contrato 138 de 2007 se suscribió para la ejecución de la totalidad de las obras de construcción y todas las actividades necesarias para la adecuación al Sistema Transmilenio y el posterior mantenimiento del Grupo 5 ***“ADECUACIÓN DE LA CALLE 26 (AVENIDA JORGE ELIÉCER GAITÁN) AL SISTEMA TRANSMILENIO EN EL TRAMO 2 COMPRENDIDO ENTRE LA CARRERA 97 Y TRANSVERSAL 76, INCLUYE ESTACIÓN INTERMEDIA, PATIO Y SUS VÍAS PERIMETRALES Y AVENIDA CIUDAD DE CALI ENTRE CALLE 26 Y AVENIDA JOSE CELESTINO MUTIS EN BOGOTÁ D.C.”*** El plazo inicial fue de 86 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio la cual fue realizada el 17 de junio de 2008.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**
Instituto
Desarrollo Urbano

MEMORANDO

DTE-215-45737



Adecuación de la calle 26 (Avenida Jorge Elícer Gaitán) al sistema Transmilenio en el tramo 2 comprendido entre carrera 97 y transversal 76, incluye estación intermedia, patio y sus vías perimetrales y avenida ciudad de Cali entre calle 26 y avenida 80

ACTUALIZACIÓN DISEÑO PATIO TALLER

Descripción	Cantidad	Categoría	Dedicación	Meses	Vr. Mes	Costo Total
Topografía Inspector	2.00		100%	4	\$ 1,717,000	\$ 3,434,000
Topografía Auxiliar	4.00		100%	4	\$ 1,408,000	\$ 5,632,000
Cadenero 1	4.00		100%	4	\$ 1,067,000	\$ 4,268,000
Cadenero 2	4.00		100%	4	\$ 921,000	\$ 3,684,000
Ingeniero de Diseño	2.00	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 16,190,000
Especialista Urbanismo	2.00	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 16,190,000
Especialista en Edificaciones	1.50	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 12,142,500
Especialista en Estructuras	2.00	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 16,190,000
Especialista en Equipos Hidroneumáticos	1.00	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 8,095,000
Especialista en Diseño Geométrico	1.00	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 8,095,000
Especialista en Pavimentos	1.00	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 8,095,000
Especialista en Tránsito	1.00	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 8,095,000
Especialista en Redes Hidráulicas	1.00	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 8,095,000
Especialista en Redes Eléctricas de Edificios	1.00	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 8,095,000
Especialista en Redes Secas	1.00	2	50%	4	\$ 8,095,000	\$ 12,142,500
Especialista en Redes de Datos	1.00	2	50%	4	\$ 8,095,000	\$ 12,142,500
Especialista en Suelos y Geotecnia	1.50	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 12,142,500
Especialista Forestal	1.00	2	100%	4	\$ 8,095,000	\$ 8,095,000
Arquitecto de planta	2.00	4	100%	4	\$ 4,379,000	\$ 17,516,000
Auxiliar de Ingeniería	2.50		100%	4	\$ 1,449,000	\$ 3,622,500
Dibujante	8.00		100%	4	\$ 1,520,000	\$ 12,160,000
Laboratorista Inspector	2.00		100%	4	\$ 1,067,000	\$ 4,268,000
Laboratorista Auxiliar	4.00		100%	4	\$ 1,368,000	\$ 5,472,000
Operador Equipo de Perforación	2.00		100%	4	\$ 814,000	\$ 3,256,000
Operador auxiliar de Equipo de Perforación	2.00		100%	4	\$ 773,000	\$ 3,092,000
Conductores	3.00		100%	4	\$	\$ 6,255,000
Factor multiplicador					2.45	\$ 1,532,254,500
Campero, Pick Up, Camioneta, Camión o similar	2.00		1.00	4	\$ 4,027,000	\$ 8,054,000
Vehículos con capacidad de carga de 3 Ton o más	1.00		1.00	4	\$ 7,847,000	\$ 7,847,000
Equipo de Topografía	4.00		2.00	4	\$ 2,280,000	\$ 9,120,000
Distanciametro (Incluyendo tránsito y Estación Total)	2.00		2.00	4	\$ 4,800,000	\$ 19,200,000
Equipos para Laboratorio	2.00		2.00	4	\$ 3,558,000	\$ 14,232,000
Platos Planos				4	\$ 1,541,000	\$ 6,164,000
Factor multiplicador					1.18	\$ 173,896,000
						\$ 191,285,800
					COSTO DIRECTO	\$ 1,723,845,180
					IVA	\$ 278,744,419
					COSTO TOTAL	\$ 2,002,589,599

Nota: Este valor se cancelará en 4 acias mensuales a partir de la firma del Acta de Inicio así:

- Primer acia equivalente al 30%, inmediata a la firma Acta de Inicio de estos diseños
- Segunda acia equivalente al 30%
- Tercer acia equivalente al 20%
- Un acia final del 20% una vez el IDU apruebe conceptualmente los diseños entregados

BOGOTÁ
GOBIERNO DE LA CIUDAD

Calle 22 N° 6 - 27 Tel. 338 66 60 www.idu.gov.co Información: Línea 195



Para la contraloría estos ítems presentados no se justifican para un ajuste simple de diseños. Este equipo humano y de recursos obedece a la necesidad de realizar un nuevo diseño ya que el realizado en desarrollo del contrato de consultoría No. 133 de 2005, fue elaborado bajo condiciones totalmente diferentes; dado que la reducción de área y la necesidad esbozada de incluir un operador más y de biarticulados hizo mucho más complejo el diseño a efectuar y por ende subió la estructura de costos.

Lo anterior, aunado a la posterior necesidad de Transmilenio S.A., de involucrar biarticulados los cuales tienen una longitud mayor (27 metros) por lo que su radio de giro se aumenta y el ingreso de otro operador, al establecido inicialmente; hacen que el ajuste sea un nuevo diseño, por la complejidad entre menor área útil y mayor área requerida para la adecuación, generando la obligación de diseñar en altura, situación que eleva los costos en diseño y construcción por el tipo de estructura a diseñar y realizar.

Adicionalmente a que la situación no se presenta por la optimización del área requerida (justificación IDU no aceptada por este ente de control), los dos aspectos manifestados por Transmilenio (uso de biarticulados y un nuevo operador) no son los factores de cambio de diseño, como lo quiere hacer ver el IDU mediante respuesta a un interrogante efectuado por esta contraloría en torno a ¿porqué se cambiaron los diseños originales del patio garaje?

3. Indicar el área inicial (estudios y diseños iniciales) y el área actual (actualización estudios y diseños) para los siguientes aspectos: a) Urbanismo y Paisajismo, b) Edificaciones y c) Vías.

RTA/

Área inicial: 111.187,63m²

a.) Urbanismo y Paisajismo:	25.080,45	m ² (cesiones y control ambiental)
b.) Edificaciones:	6.493,71	m ² (área construida)
c.) Vías:	10.060,37	m ² (andenes, vías locales y accesos)

Las siguientes son áreas aproximadas, al estar en proceso de actualización los diseños del Patio Garaje:

Área actual: 84.448m² (incluidos predios identificados con RT 41825 a 41828 y área de cesión)

a.) Urbanismo y Paisajismo:	12.902,73	m ² (cesiones espacio público parques)
b.) Edificaciones:	9.118,53	m ² (área construida)
c.) Vías:	12.104,06	m ² (cesiones=vías+ espacio público +franjas de control ambiental)

Fuente: Memorando N° 20103460480261 STES DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2010



Esto lo ha ocasionado es la demora tanto en el proceso de enajenación del predio o predios para el patio-garaje, la obtención de los nuevos diseños (denominados ajustes por el IDU) los que ocasionaron la prórroga y la adición al contrato de obra No. 138 de 2009 por mayor permanencia, lo cual obliga a cancelar recursos adicionales durante los cinco meses en los factores de recurso global ambiental, gestión social, manejo de tráfico y señalización.

11. La Secretaria Distrital de Planeación mediante oficio No. 2-2010-24183 del 29 de junio de 2010 dirigido al Instituto de Desarrollo Urbano emitió concepto con el objeto de aclarar la normatividad urbanística aplicable respecto del trámite de la solicitud de aprobación del plan de implantación para el patio de Buses del Sistema Transmilenio de la calle 26 en los siguientes términos:

*“...Artículo 11. **Régimen especial en materia de licencias urbanísticas.** Para la expedición de las licencias urbanísticas, se tendrá en cuenta lo siguiente:*

- 1. No se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para:*

A (...)

*b) **La ejecución de proyectos de infraestructura de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal;**...sin perjuicio de las demás autorizaciones, permisos o licencias que otorguen las autoridades competentes respecto de cada materia.*

- 2. No se requerirá licencia urbanística de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas **y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales.***

(...)

- 3. Requieren licencia de construcción en cualquiera de sus modalidades, las edificaciones convencionales de carácter permanente que se desarrollen al interior del área del proyecto, obra o actividad de que trata el literal b) del numeral primero del presente artículo. **Dichas licencias serán otorgadas por el curador urbano o la autoridad municipal competente con fundamento en la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan; y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente - NSR-10, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya; y en todas aquellas disposiciones de carácter especial que regulen este tipo de proyectos.** En ninguno de los casos señalados en este numeral se requerirá licencia de urbanización, parcelación ni Subdivisión*

Parágrafo. Lo previsto en el presente artículo no excluye del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 12 y 13 del presente decreto en lo relacionado con la intervención y ocupación del espacio público. (Negrilla y cursiva fuera del texto).



De lo anterior, tenemos que el Patio de Buses del Sistema Transmilenio Calle 26 no requerirá licencias urbanísticas o construcción, excepción que no aplica para las edificaciones convencionales que formen parte de dicho proyecto, caso en el cual, se exigirá la respectiva licencia de construcción, para efectos de verificar el cumplimiento de la Norma Sismo Resistente, consignada en la Ley 400 de 1994 y sus decretos reglamentarios...”

La Contraloría de Bogotá reconoce que esta normatividad es de obligatorio cumplimiento a partir de la publicación del Decreto 1469 de 2010. En éste se establece un régimen de transición para aquellas solicitudes de licencia antes de su entrada en vigencia, buscando que el trámite de licenciamiento sea más eficiente. Sin embargo, los lotes de terreno que de manera concreta fueron requeridos para adelantar la construcción del Patio Garaje de la calle 26, ya contaban con sus respectivas licencias de urbanismo así:

El predio identificado como manzana 33 de la tercera Urbanización Villa del Pinar, con folio de matrícula 50C-1658734 y con RT 41825, cuenta con licencia de urbanismo otorgada el 15 de septiembre de 2006, mediante la resolución N° 06-5-1233 por la Curaduría Urbana N°5 de Bogotá.

El predio identificados como manzanas 37, 38 y 39 - cuarta etapa de la Urbanización Villa del Pinar, con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50C1670630, 50C1670631 y 50C1670632, cuenta con licencia de urbanismo otorgada el 17 de noviembre de 2006, mediante la resolución N° 06-5-1636 por la Curaduría Urbana N°5 de Bogotá.

Resoluciones de Urbanismo que no han sido derogadas.

“...Ahora bien, en tanto se reglamentan los requisitos urbanísticos para este tipo de obras públicas, teniendo en cuenta el volumen de patios que se requerirán una vez implementado el SITP, no será necesaria la adopción de plan de implantación.

De otro lado, bajo el marco de la realización de esta obra pública se considera viable incluir la relocalización de las áreas de cesión pública obligatoria del desarrollo Urbanización Villa del Pinar, establecidas en la Resolución de urbanismo No. 03-4-208 del 25 de abril de 2003, dadas las características del suelo en donde se pretende implantar, pues los argumentos anteriormente aludidos también sustentan las modificaciones del espacio público, siempre y cuando, éste se reubique con iguales dimensiones dentro del área delimitada de dicha urbanización, bajo las condiciones propias de las áreas de cesión establecidas en el artículo 362 del POT...”

Este ente de control, respecto de lo señalado en este concepto resalta la existencia de un error, por cuanto la Resolución de Urbanismo No. 03-4-208 del 25 de abril de 2003, hace referencia a las manzanas 88 y 89 de la URBANIZACION VILLA DEL PINAR que no hacen parte del trámite de la solicitud de aprobación del Plan de Implantación para el Patio de Buses del



Sistema Transmilenio de la calle 26 y tampoco de este concepto. Así mismo vale señalar que hasta el 29 de junio de 2010 es cuando el IDU dispone libremente la posibilidad de efectuar los ajustes finales a los diseños del Patio-Garaje de la calle 26 es decir, que han pasado 2 años desde la fecha de inicio del contrato de obra 138 de 2007 sin que el contratista disponga de unos diseños definitivos.

En desarrollo del contrato 138 de 2007, el 17 de octubre de 2008 las partes suscribieron el acta de inicio de la etapa de construcción con una duración de 22 meses; que hasta el 25 de junio de 2009 ya habían suscrito 5 otros y un contrato adicional por diferentes aspectos. Adicionalmente el 17 de agosto de 2010, se suscribió el otrosí No. 1 y adicional No. 2 al contrato de obra No. 138 de 2007, de los 12 considerandos expuestos hay 2 que hacen referencia a las causas que justifican la ampliación de plazo en cinco meses y una adición de \$1.652.190.406.

“... 7) Que la Dirección Técnica de Construcciones, mediante memorando 20103460070933 de 17 de agosto de 2010, solicitó la suscripción de la prórroga No. 1, adicional No. 2, con fundamento en las siguientes justificaciones:

“... Durante la ejecución de las obra (SIC) se han presentado circunstancias especiales e imprevistas, que han alterado el normal desarrollo de obras haciendo necesaria su reprogramación hasta 17 de octubre de 2011. Estas circunstancias son:

(i)Dificultades en la adquisición del predio donde será construido el Patio Garaje de la Troncal y Calle 26, gestión que culmino el 9 de octubre de 2009.

(ii) Transmilenio S.A. el 22 de octubre de 2009 mediante oficio radicado IDU No. 94383, informó la necesidad de incorporar dos concesionarios diferentes para operar la Flota Troncal de Engativá y Fontibón y en consecuencia solicitó realizar ajustes al diseño consistentes en la separación del área administrativa, el área de lavado y el área de mantenimiento, las cuales por separado deben ser dimensionadas.

(iii)Transmilenio S.A. el 5 de noviembre de 2009, mediante radicado IDU No. 98374, informo que dentro del marco del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) para toda la ciudad y la definición de la operación que se tendrá para la carrera 7, la flota troncal a la cual se le dará concesión el patio estará compuesta principalmente por buses biarticulados, por lo cual solicitó que la áreas de lavado, abastecimiento, mantenimiento y estacionamiento se adaptaran para este tipo de vehículos y que el área de estacionamiento contara con espacios para buses biarticulados y articulados en una proporción de 60% y 40% respectivamente.

(iv) El 17 de noviembre de 2009, mediante radicado IDU No, 101753 Transmilenio S.A., informa la necesidad de ajustar las estaciones sencillas de los articulados a estaciones para buses biarticulados.

(v) Dados los cambios solicitados, se requirió efectuar mesas de trabajo con la participación de Transmilenio S.A., el IDU, el contratista y la Interventoría, con el fin de analizar, discutir y ultimar los cambios frente al diseño original que estas circunstancias generaron.

(vi) Se requirió la aprobación por parte de Transmilenio S.A. del nuevo esquema de zonificación funcional de las áreas patio Garaje, la cual fue proferida el 3 de marzo de



2010 mediante oficio radicado IDU No. 016793., y la aprobación a la modificación de la estación sencilla de Modelia fue dada el 3 de marzo de 2010 con oficio radicado IDU No. 016788.

(vii) Teniendo en cuenta la necesidad de independizar las obras de adecuación de Transmilenio de la avenida 26 y de la avenida José Celestino Mutis, se generaron mayores cantidades de obra y obras complementarias para redes, mayores cantidades de obra para demoliciones y desvíos....”

“...11) Conforme Acta de solicitud de adición y prórroga de fecha 13 de agosto de 2010, suscrita por el Contratista, el Interventor, el Coordinador, Subdirector General de Infraestructura, la Directora Técnica de Construcciones, Subdirectora Técnica Ejecuciones Subsistema Transporte, se invoca las causales específicamente las relacionadas con “...la adquisición y entrega del predio del Patio Garaje, su disminución del área originalmente contratada y los requerimientos de modificaciones al diseño del mismo acorde con las necesidades de operación solicitadas por Transmilenio S.A., esta interventoria esta de acuerdo con efectuar la prórroga de la etapa de construcción en los términos establecidos en el numeral (vii) de los causales de la presente solicitud...”...”

En el considerando numero 8 se establece el tiempo y valores de la siguiente forma:

“...8) Los recursos del global ambiental, social y manejo de tránsito y señalización están previstos para el plazo inicial del contrato, por lo tanto la prórroga implica la adición del mismo, por valor total de \$1.652.190.406,00, equivalentes a \$220.025.357,00 por concepto de cinco (5) meses de Gestión Social, \$688.079.297,00 por concepto de cinco (5) meses de Gestión Ambiental y \$744.085.752,00 por concepto de cinco (5) meses de Manejo de Transito y señalización...”

Para este órgano de control la decisión administrativa principal de haber prorrogado y adicionado el contrato de obra 138 de 2007 obedece a la ineficiente gestión en la adquisición de los predios para la adecuación del Patio Garaje, a la disminución del área a adquirir para el mismo, que conllevó a la demora en la obtención del Plan de Implantación para la realización de los ajustes de diseños definitivos, situación que aparentemente fue solucionada haciendo uso del concepto emitido en el mes de junio de 2010 por la Secretaria distrital de Planeación.

No obstante para esta fecha tan solo faltaban 2 meses para concluir la etapa de construcción del contrato 138 de 2007. Adicionalmente el tomar este concepto de planeación daba vía libre al instituto para realizar los ajustes finales al diseño del patio garaje los cuales a la fecha no han sido entregados por el contratista, quedando pendiente su adecuación, por ende como bien lo señalan los considerandos No. 7 y 11 de la prórroga No. 1 y adicional No. 2 al contrato 138 de 2007 son por los aspectos anteriormente señalados.



Para la certeza sobre las decisiones y actuaciones que conllevaron a estos retrasos, la adquisición de menor área para la adecuación del patio- garaje, la falta de claridad dada por el Instituto frente a estos temas, la contraloría de Bogotá efectuó 2 visitas administrativas los días 27 y 28 de octubre de 2010 a las Direcciones Técnicas de Construcciones y Predios de la entidad.

De las respuestas obtenidas en estas diligencias, de la trazabilidad de los oficios enviados y recibidos por el IDU, se concluye que la decisión de reducir el área adquirir por parte del Instituto para la adecuación del Patio- Garaje, radicó en la Dirección Técnica de Predios como se evidencia en el comparativo de respuestas, contenidos y fechas de las actas y de los correos electrónicos cruzados entre estas dos dependencias, los cuales hacen parte de los anexos de esta comunicación.

A través de mensajes de correo electrónico, la Dirección Técnica de Construcciones confirmó que el área total de los predios a adquirir, es de 69.668,14 metros cuadrados, lo cual se traduce en que el asunto relativo a **la disminución del área a adquirir resulto de una reconsideración de los diseños por parte de dicha dependencia**, pues la Dirección Técnica de Predios no tiene competencia administrativa para ese específico efecto.

Como se puede evidenciar no solo en la comunicación enunciada, sino en ACTA VISITA FISCAL 28/10/2010 realizada a la Directora de Predios, Dra. Martha Mercedes Castrillón, se solicita que se sirva aclarar cuales fueron las razones técnicas, jurídicas o administrativas dadas por la Dirección Técnica de Predios para la disminución del área del predio a adquirir del Patio Garaje Troncal Calle 26.

Textualmente expuso: *“Una vez la Tutela en firme el fallo de tutela se procedió buscar alternativas para reemplazar el predio propiedad de bienes y comercio que permitieran buscar opciones para el desarrollo del proyecto siempre sobre la base de la disminución de costos de lo cual da fe el memorando 200103350088893 de la dirección técnica de construcciones, el cual incluye un cuadro con el comparativo de ubicación y costos de las alternativas exploradas para la construcción del patio portal de la troncal calle 26. De ellas se opto por continuar la adquisición mediante una nueva actuación administrativa del predio propiedad de la sociedad bienes y comercio S.A., tal como se encuentra documentado en los expedientes administrativos prediales respectivos”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Con estos oficios enviados por el IDU y contestados posteriormente por Transmilenio S.A., las actas suscritas con la Dirección de Predios y Construcciones del IDU; y los correos electrónicos se evidencia que la situación



de cambio de diseños debido a la decisión arbitraria³⁴ de la Dirección Técnica de Predios de adquirir un área menor configuraba la obligación del ajuste a los mismos diseños por sí solo.

Estos aspectos: demora en la adquisición de los predios, utilización de Estudios de Títulos desactualizados y reducción del área adquirida para la adecuación del Patio-Garaje, la entrada de biarticulados y la incorporación de otro operador dentro del patio, conllevando la realización de nuevos diseños y consecuentemente la modificación del contrato de obra 138 de 2007 dando lugar a un mayor valor pagado por ajuste de diseños en la suma de \$1.999.306.516. y el valor de la Adición No 2 de \$1.652.190.406., del contrato 138 de 2007; genera un detrimento al patrimonio público distrital, **en valor total de \$3.651.496.922**, en consideración de lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6º. *DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente 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.*

ANEXOS COMPARACION ACTAS Y E-MAILS CRUZADOS

La Contraloría de Bogotá con el fin de aclarar las contradicciones que se venían presentando, levanto sendas actas de visita fiscal, con el siguiente comportamiento:

CUADRO No. 11

DIRECCION TECNICA DE CONSTRUCCIONES ACTA VISITA FISCAL 27/10/2010	DIRECCION TECNICA DE PREDIOS ACTA VISITA 28/10/2010
PREGUNTA: Sírvase informar cual es su cargo, desde cuando y que funciones desarrolla en la Dirección Técnica de Construcciones. RESPUESTA: Directora Técnica de Construcciones desde el 15 de enero de 2007 y mi función principal es la coordinación para la ejecución de los contratos de infraestructura vial y de transporte.	PREGUNTA: Sírvase informar cual es su cargo, desde cuándo? y qué? funciones desarrolla en la Dirección Técnica de Predios. RESPUESTA: Directora técnica de predios desde el 5 de abril 2006.

³⁴ Señálese arbitraria porque el IDU ostenta la facultad legal (ley 388 de 1997) de adquirir el área o predios necesarios para la realización de las obras viales mediante, entre otras, de la figura de expropiación por vía administrativa en caso de que un propietario se rehúse a vender parte o la totalidad de un predio.



DIRECCION TECNICA DE CONSTRUCCIONES ACTA VISITA FISCAL 27/10/2010	DIRECCION TECNICA DE PREDIOS ACTA VISITA 28/10/2010
PREGUNTA: Sírvase informar cuales fueron las razones técnicas dadas por la Dirección Técnica de Construcciones para la disminución del área del predio a adquirir del Patio Garaje Troncal Calle 26. RESPUESTA: La Dirección Técnica de Construcciones a través de la Subdirección Técnica de Ejecución de Subsistemas de Transportes, inicia con los contratistas de obra del grupo N° 5 e interventora el tramite correspondiente a la modificación del diseño del patio garaje, teniendo en cuenta que el área disponible para ejecutar el proyecto se disminuyo aproximadamente 22.000 metros cuadrados. Además en el segundo semestre del año 2009 casi paralelo al proceso de entrega del área por parte de la Dirección Técnica de Predios, se le informó a Transmilenio la situación de contar con un área menor (82.000 M2) relacionándole que lo anterior fue fruto del proceso de negociación y adquisición predial, lo anterior según comunicado de 09 de octubre de 2009.. Igualmente, la Empresa Transmilenio S.A. solicito modificación de la disposición de las áreas, por las siguientes razones: 1. Se incluían en la nueva flota del sistema, los buses biarticulados y era necesario ajustar la geometría de giros y estacionamientos para estos buses. 2. Requería que el patio se dividiera literalmente en dos, para que albergaran la administración de dos operadores. Es decir, se duplicaban los servicios administrativos y de mantenimiento, de estacionamientos.	PREGUNTA: Si bien es cierto que a varias solicitudes de la contraloría Distrital ustedes han contestado preguntas referentes al patio garaje; respecto al oficio IDU 325 DTDP-017428 hay varias inquietudes que no son claras para el ente de control, por lo que se solicita que se sirva aclarar cuales fueron las razones técnicas, jurídicas o administrativas dadas por la Dirección Técnica de Predios para la disminución del área del predio a adquirir del Patio Garaje Troncal Calle 26. RESPUESTA: Una vez la Tutela en firme el fallo de tutela se procedió buscar alternativas para reemplazar el predio propiedad de bienes y comercio que permitieran buscar opciones para el desarrollo del proyecto siempre sobre la base de la disminución de costos de lo cual da fe el memorando 200103350088893 de la dirección técnica de construcciones, el cual incluye un cuadro con el comparativo de ubicación y costos de las alternativas exploradas para la construcción del patio portal de la troncal calle 26. De ellas se opto por continuar la adquisición mediante una nueva actuación administrativa del predio propiedad de la sociedad bienes y comercio S.A., tal como se encuentra documentado en los expedientes administrativos prediales respectivos. En concreto se reunieron la Dirección General, la dirección técnica de construcciones (DTC) y a la Dirección Técnica de Predios (DTP), para ratificar la decisión tomada por la Dirección Técnica de Construcciones, en su análisis de reducir el área del predio a adquirir; concluyendo que las alternativas estudiadas para relocalizar el proyecto del Patio garaje Troncal Calle 26, generaban mayor costo, se tenía que volver a solicitar reserva vial a planeación para el nuevo predio seleccionado y entonces era mejor seguir avanzando en la compra del que se tenía ya con reserva solo que con menor área a adquirir.

DIRECCION TECNICA DE CONSTRUCCIONES ACTA VISITA FISCAL 27/10/2010	DIRECCION TECNICA DE PREDIOS ACTA VISITA 28/10/2010
PREGUNTA: Sírvase informar entre cuales Direcciones del Instituto de Desarrollo Urbano se tomó la decisión de disminuir el área a adquirir, <u>favor anexar los soportes de dichas reuniones donde se discutió, justificó y se sustentó tal decisión.</u> RESPUESTA: No recuerdo ninguna reunión en el IDU donde se dijera alguien dijera vamos a comprar menos área. El problema era que propietario no estaba interesado en vender la totalidad de toda la tierra, quedándose con 22.000 metros. La Dirección Técnica de Construcciones no tomo tal decisión. Les voy a comentar lo que conozco del proceso, sin ser la responsable de la compra de predios en el IDU: 1. Se realiza la oferta al propietario del predio, el señor propietario del predio manifestó inconformismo por el valor ofrecido y no la acepta. Se inicia un proceso de expropiación del predio, parece ser que el dueño interpone una tutela y por tal circunstancia se cae todo el proceso, el señor Luis Carlos Sarmiento propietario de ese predio gana la tutela y un juez obliga al IDU a reconsiderar el tema del avalúo que no servía, tumbando todo el proceso de compra y la Dirección Técnica de Predios tiene que volver a iniciar. 2. El propietario también manifestó que no estaba interesado en vender la totalidad del predio y que el se reservaba el derecho de quedarse con una franja de su terreno. De esta forma, no se compran aproximadamente 22.000 metros cuadrados. 3. Ante tal situación, la Dirección Técnica de Construcciones y la gente de Transmilenio que son los dueños del proyecto, reconsideran desarrollar las necesidades del proyecto ajustándolo con solo el área restante, razón por la cual es probable que se tenga que ajustar áreas de mantenimiento, zonas de tanqueo, inclusive la posibilidad de construcción en altura para zonas administrativas. 4. Incluso cuando se supo lo de la tutela, la Dirección Técnica de Construcciones estuvo viendo otras alternativas para la ubicación de Patio Portal -	PREGUNTA: Sírvase informar entre cuales Direcciones del Instituto de Desarrollo Urbano se tomó la decisión de disminuir el área a adquirir, <u>favor anexar los soportes de dichas reuniones donde se discutió, justificó y se sustentó tal decisión.</u> RESPUESTA: La Dirección General reúne a las Direcciones técnicas de Construcción y de predios, para comunicar la decisión de adquirir menor área, con apoyo en el estudio de reconsideración del diseño por parte de la DTC. PREGUNTA: Sírvase informar si tuvo conocimiento de otras alternativas de ubicación de patio garaje, (otros predios) que hubieran sido propuestos para la construcción del patio garaje – calle 26. Cuales y cuántos fueron y porque no se escogió alguno de ellos, dado que el que finalmente se seleccionó venia presentando dificultades en su negociación y compra y que posteriormente generaría ajustes en diseños, cronogramas y presupuesto. RESPUESTA: Si tal como consta en el memorando 20103350088893 de la DTC y el cuadro entregado por construcciones sobre alternativas encontradas y su análisis en 2 folios.



DIRECCION TECNICA DE CONSTRUCCIONES ACTA VISITA FISCAL 27/10/2010
Calle 26 como las siguientes:

❖ Dos predios de AVIANCA, ubicados sobre la calle 26 hacia el occidente de la avenida Ciudad de Cali.
❖ El IDU es propietario de unos predios aledaños a la calle 26 (zona de moteles), sobre la futura "Avenida Longitudinal de Occidente".
❖ Predios colindantes a la Avenida José Celestino Mutis (predios de California y el área donde se venden carros los fines de semana).
De lo anterior, se presentaron las alternativas a la Dirección General del IDU, Dirección Técnica de Predios y a la Dirección de Estudios y Diseños

DIRECCION TECNICA DE PREDIOS ACTA VISITA 28/10/2010

PREGUNTA: Sírvase señalar a que se refiere la respuesta dada por el IDU en cuanto a "...optimización del área a adquirir y no causar un agravio injustificado al propietario, en el entendido que se podría prescindir de la menor área..." por cuanto el tema de optimización del predio es un tema de diseños, competencia de la Dirección Técnica de Construcciones. RESPUESTA: Vuelvo y repito, esta dependencia solo se pronuncio en relación con el proyecto que se podía desarrollar en el área que podía entregar la Dirección Técnica de Predios, porque era la única que podía comprarle al propietario del mismo, el proyecto arquitectónico se cambia por esta razón. La menor área del predio adquirida es porque el propietario no vendió la totalidad del predio que se

PREGUNTA: Sírvase señalar a que se refiere la respuesta dada por el IDU en lo manifestado en la comunicación del 9 de marzo de 2010 IDU 325 – DTDP – 017428 en cuanto a "...optimización del área a adquirir y no causar un agravio injustificado al propietario, en el entendido que se podría prescindir de la menor área..." por cuanto el tema de la compra del predio es un tema, competencia de la Dirección Técnica de Predios, explicar que quiere decir tal afirmación. RESPUESTA: Se redujo el valor de la construcción y del predio siendo que se compró por debajo del mercado inmobiliario del momento (\$1'200.000), tal como se tiene documentado en las transacciones de mercado acreditadas por el mismo propietario. Se pagó una modificación en el diseño original, cifra que comparada con el costo del predio, lograba disminuir los costos finales. No se le compró al propietario mayor área a la que se necesitaba. En todo caso y debido al contenido técnico en términos del diseño y construcción de la obra en el área finalmente adquirida, ello deberá ser puntualizado por el área técnica (la DTC), como quiera que la menor área adquirida corresponde a una decisión del área ejecutora de la obra



DIRECCION TECNICA DE CONSTRUCCIONES ACTA VISITA FISCAL 27/10/2010	DIRECCION TECNICA DE PREDIOS ACTA VISITA 28/10/2010
encontraba afectado y con esta menor área obligaba necesariamente al área ejecutoria a optimizar el proyecto, si se hubiera tenido la totalidad del proyecto se hubiera ejecutado en primera instancia como se encontraba diseñado inicialmente, salvo algunos ajustes que Transmilenio S.A. solicito por la entrada de los biarticulados en el diseño geométrico en la operación de giro y modificaciones en las estructuras de la zona de mantenimiento para el parqueo de los buses y el cambio por los dos operadores en el patio.	PREGUNTA: Conforme a su respuesta, sírvase explicar porque se aceptaron ese tipo de concesiones con el propietario de ese predio, si el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU pudo emplear como lo hacen con todos los demás propietarios a que la Dirección Técnica de Predios hace negociación de predios, la figura de la Expropiación Administrativa. RESPUESTA: No se requería mayor área de la ofertada y finalmente comprada. En todo caso no se trata, de una concesión a este o a algún propietario sino que sobre la base de una consideración estrictamente técnica de cara a una disminución de costos, se determino adquirir una menor área teniendo en cuenta la valoración de los predios obtenidas en desarrollo de la segunda actuación administrativa tal como se encuentra documentado en los expedientes administrativos respectivos. En caso que el propietario no hubiese aceptado los términos de la nueva negociación, por supuesto la administración cuenta con el instrumento de la expropiación para obtener la disponibilidad del predio en este y todos los casos por motivos de utilidad publica con arreglo a la ley 388 de 1997.
PREGUNTA: Sírvase explicar la respuesta dada por el IDU en cuanto a “...se adquirirá en área de 47.778,796 metros cuadrados, de un total de 69.953.621 metros cuadrados que poseía el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria N° 50C-1658734. ...” técnicamente como llegaron a la conclusión que solo requerían 47.778,79 metros cuadrados, mediante que documento (acto administrativo, comité, acta de reunión) la Dirección Técnica de Construcciones tomo la decisión técnica de reducir el área a adquirir del Patio Garaje Troncal Calle 26. RESPUESTA: La Dirección Técnica de Construcciones no tomo la decisión de adquirir menos área, lo que realizo fue hacer ajustes al proyecto con respecto al área que	PREGUNTA: Sírvase dilucidar a este equipo auditor el ¿por qué no se compró toda el área que se había contemplado inicialmente en el estudio de factibilidad contrato 133 de 2005 para la manzana 33 de la Etapa 3 y e identificado con el Registro Topográfico N° 41825 de junio de 2009 donde se contemplaba todo el predio? RESPUESTA: La decisión fue tomada en Área técnica de Construcciones, para reducir costos del predio y de la construcción de la obra; costos que cruzados con el monto del ajuste en el diseño, eran más viables que insistir en comprar la totalidad del predio. Si la DTC hubiera insistido en comprar la totalidad del predio, este se hubiese adquirido puesto que esa dependencia revisó y decidió la viabilidad del proyecto en menor área. La DTC hace el ajuste al diseño sin objeción alguna al respecto, sin tener siquiera plan de



DIRECCION TECNICA DE CONSTRUCCIONES ACTA VISITA FISCAL 27/10/2010	DIRECCION TECNICA DE PREDIOS ACTA VISITA 28/10/2010
entrego la Dirección Técnica de Predios. No hay acto administrativo, ya que la Dirección Técnica de Construcciones no tomo la decisión de disminuir el área, por el contrario, se da lectura al memorando DTC-335-6962 de marzo 11 de 2010, enviado a la Dirección Técnica de Predios donde la Dirección Técnica de Construcciones se ratifica que el proceso de ajuste a los diseños se debió a que inicialmente se contaba con la totalidad del área y posteriormente con una menor área fruto del proceso de negociación y adquisición predial por parte de la Dirección Técnica de Predios.	implantación aprobado PREGUNTA: en ese mismo sentido se pregunta si existe alguna acta o documento de esa reunión o reuniones donde se discutió lo anteriormente manifestado por usted? RESPUESTA: Si bien no existe un acta como tal en donde se hubiera documentado lo preguntado por la contraloría, también lo es que existen sendas comunicaciones vía correo electrónico emanados de la dirección técnica de construcciones, fechados lunes 5 de octubre de 2009 a las 6pm, mediante el cual el ingeniero Mario Bernal adscrito al área de proyectos de espacio públicos de la Dirección Técnica de Construcciones (DTC), remite, "acta con ultimas consideraciones de la dtc, igualmente presupuesto estimado de las obras". Ello hace relación directa con el borrador del acta adjunta a dicho correo el cual contiene el área de cada predio a adquirir y algunos compromisos que asumió el IDU para efectos de cara a la negociación voluntaria del predio, todo ello dentro del marco de la ley 388 de 1997 y la sentencia C476 de 2007 de la corte constitucional. De igual manera, en correo electrónico, del 6 de octubre de 2009, la dtc reitera el envío de una nueva versión del acta con algunas correcciones de ultimo momento. De otro lado, existen correos de septiembre 15 y octubre 5 de 2009 enviados por la dtp, a Gabriel Mesa Zuleta, representante legal de Bienes y comercio S.A., y a Mario Bernal de la dtc, mediante los cuales se insisten en el envío y tramite del documento contentivo (Acta de uso), de los compromisos a suscribir por parte de la administración y el propietario de cara a la entrega anticipada del inmueble, todo ello indudablemente apunta a que no fue la decisión administrativa de la dtp, la que unilateralmente determino, adquirir los predios en las condiciones que se negociaron, sino que para el efecto fue previamente necesaria la decisión administrativa por parte del área técnica en función a la competencia administrativa de la dtc, y en el entendido insisto que la dtp, no tiene competencia para decidir que predios o que áreas de los mismos se adquiere sino que ello lo determina exclusivamente el área técnica, en este caso la dtc. Los correos electrónicos relacionados se aportan en 17 folios.



DIRECCION TECNICA DE CONSTRUCCIONES ACTA VISITA FISCAL 27/10/2010	DIRECCION TECNICA DE PREDIOS ACTA VISITA 28/10/2010
PREGUNTA: Sírvase informar y explicar respecto de la respuesta dada a la Contraloría de Bogotá por parte del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU mediante oficio STES 20103460480261 del 20 de septiembre de 2010 y que en el punto uno (1) de la comunicación, respecto de las razones técnicas y/o legales y/o institucionales por las cuales se redujo el área del predio a adquirir del Patio Garaje Troncal Calle 26 en la cual se reiteran en lo manifestado en una comunicación del 9 de marzo de 2010 IDU 325 – DTD – 017428 en donde se afirma lo siguiente: <i>“Las razones administrativas, técnicas y jurídicas de la disminución del área adquirir, fueron ampliamente discutidas y verificadas en conjunto con la Dirección General, la Dirección Técnica de Construcciones y la Dirección Técnica de Predios, a través de varias reuniones. Los motivos que sustentaron tal decisión, se contraen a un menor costo en el componente de inversión de predios, optimización del área a adquirir y no causar un agravio injustificado al propietario, en el entendido que se podría prescindir de la menor área.</i> <i>De igual forma, a través de mensajes de correo</i>	PREGUNTA: de manera clara y precisa la decisión de adquirir menor área fue de La Dirección Técnica de Construcciones DTC? RESPUESTA: Si, reiteramos, todo lo expuesto en la pregunta anterior, pues la DTP, no puede decidir, por que no es de su competencia funcional decidir, que predios se compran o no se compran y que áreas de los mismo se pueden desafectar, pues ello corresponde al ente ejecutor que hace los estudios y diseños. Nosotros a veces sugerimos porque en los diseños que presentan se dan situaciones como el caso de PROTELA en donde en caso de comprar la parte que indicaba el diseño, tendríamos que haber pagado un indemnización por la reubicación de una fabrica de 5.000 trabajadores, o en otros casos como cuando afectaron un edificio en 30 cms. y se tenía que pagar una millonaria suma. En la situación de la pregunta nosotros compramos lo que la DTC nos manifestó que se debía comprar y que después de consultar Transmilenio S.A., no afectaba para nada el proyecto.

DIRECCION TECNICA DE CONSTRUCCIONES ACTA VISITA FISCAL 27/10/2010	DIRECCION TECNICA DE PREDIOS ACTA VISITA 28/10/2010
electrónico, la Dirección Técnica de Construcciones confirmó que el área total de los predios a adquirir, es de 69.668,14 metros, lo cual se traduce en que el asunto relativo a la disminución del área a adquirir resultó de una reconsideración de los diseños por parte de dicha dependencia, pues la Dirección Técnica de predios no tiene competencia administrativa para ese específico efecto. A título de ejemplo, se adjunta copia del archivo adjunto a un correo electrónico de fecha octubre 05 de 2009, enviado por el Ing. Mario Bernal Ruiz a la Directora Técnica de Construcciones mediante el cual se adjunta Acta de autorización de uso a suscribir con BIENES Y COMERCIO S.A., en cuyo primer considerando se hace alusión a que el registro topográfico No 41825 se adquirirá en área de 47.778,796 metros cuadrados, de un total de 69.953.621 metros cuadrados que poseía el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria N° 50C-1658734. En todo caso, vale precisar que debido a que el predio objeto de adquisición había sido previamente objeto de una licencia de urbanismo (Urbanización Villa del Pinar), por cuenta del cual se generaron a título de cesión una vía y un parque, fue necesaria la modificación de dichas cesiones a través del plan de implantación respectivo, con el fin de compensar el menor espacio público que se suprimiría." RESPUESTA: No existió una razón técnica para comprar menos área del predio donde se construye actualmente Patio Garaje y la Dirección Técnica de Construcciones no tomo la decisión de disminuir el área de compra, fue por motivo que el propietario del predio no estaba interesado en vender la totalidad del área y se reservo 22.000 metros, ante tal situación la Dirección Técnica de Construcciones evaluó el cambio de localización, dando cuatro alternativas que se presentaron en su momento a la Dirección General del IDU, Dirección Técnica de Predios y a la Dirección de Estudios y Diseños a mediados del año 2007.	PREGUNTADO: el propietario del predio tuvo algo que ver en que se disminuyera el área a comprar? RESPUESTA: no en nada.

OTRAS PREGUNTAS

DIRECCION TECNICA DE CONSTRUCCIONES	DIRECCION TECNICA DE PREDIOS
PREGUNTA: El solo cambio del área inicial de Patio Garaje ya	

obliga a realizar nuevos estudios y diseños.

RESPUESTA:

SI

PREGUNTA: Sírvase explicar la respuesta dada por el IDU en cuanto a “...fue necesaria la modificación de dichas cesiones a través del plan de implantación respectivo ...” cual es ese plan de implantación presentado y aprobado ante la Secretaría Distrital de Planeación. Soportar documentalmente la respuesta.

RESPUESTA

En el predio existe una vía que por motivo del proyecto se trasladaría al igual que una zona verde que se compensaría con un espacio público, traducido en un parque para la ciudad, modificación que ya se tenía planteada en el diseño inicial.

PREGUNTA: Tiene conocimiento del concepto enviado por la Secretaría Distrital de Plantación respecto del tema de la solicitud del plan de implantación para el Patio Garaje.

RESPUESTA:

El IDU a través la Dirección Técnica de Construcciones solicito aprobación del plan de implantación a la Secretaría Distrital de Planeación-SDP y posteriormente se requirió estudiara la posibilidad de exclusión de Plan de Implantación, ellos mismos respondieron que no era necesario este Plan para el proyecto por la calidad del proyecto de infraestructura de la red nacional, departamental o municipal (proyecto prioritario). Sin embargo, conscientes de la importancia del mismo, la SDP se pronuncia sobre el proyecto y sobre las áreas de cesión que debemos entregarle a la ciudad.

El Plan de Implantación se comenzó a trabajar en Mayo de 2010, la propuesta del plan la aprobó Transmilenio aproximadamente en Junio de 2010.

El área del plan de implantación se encuentra dentro del área de Patio Garaje.

PREGUNTA: Conforme a su respuesta sírvase manifestar bajo que acto administrativo o resolución de acción urbanística se solicito exclusión de requerimiento de plan de implantación. Soportar documentalmente la respuesta.

RESPUESTA

Nosotros habíamos solicitado la exclusión del plan de implantación, pero afortunadamente la SDP contesto en ese concepto que no era necesario un Plan de Implantación por la calidad del Proyecto de Infraestructura de la Red Nacional (proyecto prioritario).

PREGUNTA: Respecto del tema de la vía y del área de cesión mencionados en la comunicación del 9 de marzo de 2010 IDU 325 – DTDP – 017428, sírvase informar si el hecho de no contar en su momento con esas áreas influyó en la modificación de los estudios y diseños del patio garaje de la calle 26. Soportar documentalmente la respuesta.

RESPUESTA:

NO, porque esas áreas de cesión ya habían sido consideradas en el Plan de Implantación inicial.

La vía se compensa dentro del mismo predio en el sector que colinda con el área que se reservo el propietario del predio y el parque existente antes del proyecto en el área de Patio Garaje será compensados con el área aportada a la oreja en la Av. Ciudad de Cali con el parque a futuro dentro del área del proyecto.

PREGUNTA: Sírvase informar la fecha de inicio, plazo, contratista, No de contrato y valor del mismo; de la vigente actualización de estudios y diseños, que viene adelantando la firma contratista. Soportar documentalmente respuesta.

RESPUESTA: Prorroga N° 1 y Adicional N° 2 del contrato N° 138 de 2007.	
PREGUNTA: Sírvase dilucidar a este equipo auditor el ¿por qué? se podría prescindir de un área de terreno dentro del patio garaje, cuando aun no se tenía claro el hecho de relocalizar las áreas de cesión publica obligatoria (vía y parque) que están dentro del lote, donde se construirá el patio garaje de la calle 26. RESPUESTA: La relocalización de la vía y del parque ya se encontraba definida en el proyecto inicial (contrato N° 133 de 2005) y con el cambio de diseño de compensación estas áreas se consideran de manera similar.	
PREGUNTA: Sírvase informar en que porcentaje de avance se encuentra los estudios y diseños que se vienen actualizando por parte de la firma contratista. RESPUESTA: 70% que se representa en: Estructuras, movimientos de tierra Geometría, pavimentos, cimentaciones y arquitectura.	
PREGUNTA: Respecto del tema de los biarticulados dentro del portal de la calle 26, en que fecha se comunicó dicha decisión por parte de Transmilenio S.A. al IDU y mediante que documento. <u>Soportar documentalmente respuesta.</u> RESPUESTA: Mediante oficios N° 094383 del 22 octubre de 2009 y el oficio N° 098374 del 5 noviembre de 2009.	

PREGUNTA: La prórroga no 1 y adicional no 2 al contrato 138 de 2007, de 5 meses esta prevista para el ajuste de los diseños del patio garaje.

RESPUESTA:

Se anexa programación completa del contrato N° 138 y la prórroga.

PREGUNTA: Sírvase explicar a que se refiere la respuesta dada por el IDU en lo manifestado en la comunicación del 9 de marzo de 2010 IDU 325 – DTD – 017428 en cuanto a “...Los motivos que sustentaron tal decisión, se contraen a un menor costo en el componente de inversión de predios...” señalar si tal decisión contribuyó a lo planteado en dicho oficio.

RESPUESTA: Si se hace un comparativo, referente a los menores costos del predio y de construcción al reducir el área del proyecto, respecto a nuevos estudios y diseños de lo cual se hizo investigación, es razonable la alternativa adoptada. Debe tenerse en cuenta, que de la negociación se marginó un área cercana a los 20.000 m2, que económicamente tenían un alto costo sin ser ella necesaria para la obra pública tal como lo estimo la DTC al reconsiderar el área de afectación finalmente adquirida, tal como se explico en la segunda y tercer pregunta. En todo caso, consideramos pertinente precisar, que el valor por m2 pagado a la sociedad bienes y comercio por el IDU, se encuentra por debajo de los valores de m2 del mercado inmobiliario del momento, frente a los cuales se tiene documentado transacciones a razón de 1`200.000 el m2, tal como se documentó a la Contraloría Sector Movilidad mediante oficio DTD 325-IDU 026331 de abril 19 de 2010, entre otros aspectos copia del cual se adjunta en 2 folios junto con la escritura 12395 del 010808 mediante la cual Bienes y Comercio suscribe venta e hipoteca a fiduciaria Bancolombia S.A., de la cual adjuntamos fotocopia en 8 folios.

PREGUNTA: ¿tiene copia de ese estudio de costos investigación hecha?

RESPUESTA: No porque eso lo hizo la Dirección

Técnica de Construcciones DTC.

PREGUNTA: Sírvase explicar, si se hubiera podido adquirir el predio en su totalidad. En caso afirmativo, explique que motivo técnico o jurídicamente haber tomado la decisión de negociar por un área inferior a la ofertada inicialmente. Soporte su respuesta.

RESPUESTA:

Tal como lo he venido documentando a lo largo de esta diligencia, los motivos para adquirir finalmente una menor área fueron técnicos y económicos. Era mejor comprar lo que realmente necesitaba la administración en función a un menor costo tanto en el componente de adquisición de predios como en el componente de reconsideración del diseño versus, el costo (Finalmente no pagado) del área no adquirida el cual era absolutamente superior a este ultimo ítem.

PREGUNTA: De otra parte en el tema del valor del predio. Hay un 1er avalúo realizado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá D.C. en octubre 09 de 2008 por el cual se hizo oferta en diciembre de 2008 al propietario; el propietario no esta de acuerdo y apela. El IDU sostiene el avalúo, por lo que se puede inferir que el IDU le da plena validez al avalúo inicial; hay un 2do avalúo por mayor valor y menor área realizado en el 5 de agosto de 2009. Esto se debe al incremento obtenido por la especulación que genera la realización de la Obra?

RESPUESTA: NO, El 1er avalúo se tomó como residencial sin oficinas. El 2do avalúo efectuado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá es como comercial, bodegas y con oficinas, dado que la norma exige que el precio sea determinado por el mejor y mayor uso, este fue obtenido mediante el segundo avalúo. Con ello no quiere decir que el primero este mal, el 1er avalúo era correcto pero no era el mejor uso del predio, y como administración se paga por mejor y mayor uso. Sobre el ultimo aparte de la pregunta, debemos enfatizar que en ningún momento el precio del negocio tuvo en cuenta especulación alguna por la realización de la obra, pues

	debe tenerse en cuenta que mucho antes de que el IDUI se interesara por el predio, el propietario ya tenía documentada una negociación en el sector, cuyo valor por metro cuadrado fue de \$ 1.200.000.00, suma muy superior a la pagada por el IDU.
	PREGUNTA: Que tipo de soporte aportaron a la UAECD, para efectos del cumplimiento del convenio 016 de 2007. RESPUESTA: Se hizo entrega a dicha entidad de medio magnético, del cual igualmente hago entrega a la contraloría, correspondiente a las reservas viales de las troncales Kr 10, Cl 26 y Kr 7, como insumo único y básico para que dicha entidad diera cumplimiento al objeto del convenio, tal como consta en los oficios IDU-029070 de mayo 14 de 2007 e IDU 061060 de Septiembre 3 de 2007, de lo cual adjunto fotocopia en 2 folios.
	PREGUNTA: TIENE ALGUN SOPORTE DEL RESULTADO DEL PRODUCTO CONVENIDO CON LA UAECD, respecto del predio patio portal RESPUESTA: Si se adjunta plano 3 de 3 denominado VALORES DE REFERENCIA DEL SUELO CORREDOR VIAL AC26, de los valores de referencia realizados mediante convenio 016 de 2007 en el sector donde se ubica el predio Patio portal objeto de la visita administrativa.
	PREGUNTADO: el propietario del predio tuvo algo que ver en que se disminuyera el área a comprar? RESPUESTA: no en nada.
	PREGUNTA: Sírvase informar ¿cuál fue la fecha de la segunda oferta? RESPUESTA: 28 de agosto de 2009.

PREGUNTA: CUAL ERA EL COMPORTAMIENTO DE LOS VALORES EN CUANTO A LAS ADQUISICIONES DEL IDU, PARA LA COMPRA DE PREDIOS DE LA CALLE 26 EN EL SECTOR DONDE SE UBICA EL PREDIO, PARA EL MOMENTO DE LA ADQUISICION DEL MISMO.

RESPUESTA: Con base en los productos entregados por la lonja contratada por el IDU para la valoración del corredor vial calle 26, la DTP, extrajo los valores determinados por metro cuadrado para predios colindantes o adyacentes al predio patio portal cuyos resultados constan en el plano denominado "VALORES DETERMINADOS A PREDIOS COLINDANTES A PATIO PORTAL".

Con relación a las anteriores preguntas se anexan los siguientes documentos:

Se aporta el Memorando 20103350088893 de la DTC y el cuadro entregado por construcciones sobre alternativas encontradas y su análisis en 2 folios.

Se entrega, el proyecto o complejo comercial que se va a adelantar en una de las alternativas presentadas como es el predio donde estaba Avianca (en 3 folios).

CORREOS ELECTRONICOS

Página 1 de 2

Mario Bernal Ruiz

De: Ingrid Gigliola Aragon Gordillo
Enviado el: Jueves, 28 de Octubre de 2010 09:35 a.m.
Para: Mario Bernal Ruiz
Asunto: RV: ENTREGA PREDIO EL PATIO- PORTAL DE LA 26
Datos adjuntos: ACTA DE AUTORIZACIÓN DE USO E INTERVENCIÓN DE UN ÁREA APROXIMADA DE 2983
Modificado.doc, via predio MODIFICADO.xls

De: Mario Bernal Ruiz
Enviado el: lunes, 05 de octubre de 2009 18:00
Para: Martha Mercedes Castrillon Simmonds; Gabriel Eliecer Andrade Sulbaran
CC: Carmen Elena Lopera Fiesco; Aldemar Cortes Salinas; Maribel Rojas Campos
Asunto: RE: ENTREGA PREDIO EL PATIO- PORTAL DE LA 26

Remito: Acta con últimas consideraciones de la DTG, igualmente presupuesto estimado de las obras.

Saludos cordiales.

Arg. Mario Bernal Ruiz
Proyectos Espacios Públicos DTG
DTG
3300000 Ext. 1658

-----Mensaje original-----

De: Martha Mercedes Castrillon Simmonds
Enviado el: Lunes, 05 de Octubre de 2009 08:38 a.m.
Para: Mario Bernal Ruiz; Gabriel Eliecer Andrade Sulbaran
CC: Carmen Elena Lopera Fiesco; Luis Eduardo Montenegro Quintero
Asunto: ENTREGA PREDIO EL PATIO- PORTAL DE LA 26
Importancia: Alta

Maria
Con Gárrnch E. por favor darle una última revisión y me dan tus comentarios.
Ojala pudiéramos firmar hoy mismo para que nos hagan entrega de los predios, como vamos con el presupuesto?
Gabriel el RT está bien?
María M

De: Gabriel Mesa [mailto:gmesa@sadinsa.com]
Enviado el: Lunes, 05 de Octubre de 2009 08:29 a.m.
Para: Martha Mercedes Castrillon Simmonds; Gabriel Eliecer Andrade Sulbaran
CC: Juan Vicente Fernandez
Asunto:
Importancia: Alta

Martha Mercedes: te mando las últimas versiones de la promesa de compraventa, el acta y la minuta de compraventa para revisión de ustedes; en todo caso estamos pendientes del registro topográfico que incluya la vía y del presupuesto, para poder completar los documentos y proceder a la firma de los mismos.

Quedo pendiente

28/10/2010

ACTA DE AUTORIZACIÓN DE USO E INTERVENCIÓN DE UN ÁREA APROXIMADA DE 2983.45 M² DEL PREDIO IDENTIFICADO COMO MANZANA 33 URBANIZACIÓN VILLA DEL PINAR DE PROPIEDAD DE BIENES Y COMERCIO S.A. AL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VÍA VEHICULAR TIPO V-4

Entre los suscritos: **GABRIEL MESA ZULETA** en representación de la sociedad **BIENES Y COMERCIO S.A.**, sociedad propietaria del predio ubicado en la AK 86 No 25D 01 M2 33 Etapa 3 (Antes AK 86 No 24-01) (M.E.) de esta ciudad, distinguido con el Folio de Matricula Inmobiliaria No. 50C-1658734 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro, **CARMEN ELENA LOPERA FIESCO** en su condición de **Directora Técnica de Construcciones del Instituto de Desarrollo Urbano IDU**, y **MARTHA MERCEDES CASTRILLON** en su condición de **Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano IDU**, previas las consideraciones que más adelante se relacionan, convienen lo siguiente:

OBJETO DEL ACTA

Mediante el presente documento, **BIENES Y COMERCIO S. A.**, autoriza de manera expresa e irrevocable al Instituto de Desarrollo Urbano para utilizar e intervenir una zona de terreno de dos mil novecientos ochenta y tres punto cuarenta y cinco metros cuadrados aproximadamente (2983.45 m²), que forma parte del inmueble relacionado, arriba, representada cartográficamente en el Registro Topográfico IDU No. WWW, con el objeto de que el Instituto de Desarrollo Urbano utilice dicha zona de terreno para construir en ella y en otra zona adyacente que más adelante se determina, una vía local con características de V-4. La vía con características de V-4 antes mencionada y que el IDU construirá en ejercicio de las atribuciones que le otorga el Artículo 172 del Decreto 190 de 2004, ultimo inciso, estará destinada a compensar la actual Calle 42 A conforme se describe en las consideraciones del presente documento.

Los linderos de la zona de terreno objeto de la presente acta, son los siguientes, conforme al mencionado Registro Topográfico IDU No. ...

CONSIDERANDOS:

1. Por medio de la Resolución No. 3300 del 28 de Agosto de 2008 proferida por la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, y en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 66 de la Ley 388 de 1997 y demás disposiciones que reglamentan el procedimiento de negociación voluntaria, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU formuló oferta de compra a la sociedad **BIENES Y COMERCIO S.A.**, sobre una porción de la Manzana 33 de la Etapa 3 de la Urbanización "Villa del Pinar" de propiedad de dicha sociedad, manzana que corresponde al inmueble distinguido con el Folio de Matricula Inmobiliaria No. 50C-1658734 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro. La porción del referido inmueble por la cual se formuló la oferta de compra tiene un área de 47.778,796 metros cuadrados, y se encuentra cartográficamente representada en el Registro Topográfico No. 41825 de junio de 2009 elaborado por la Dirección Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano IDU.
2. De acuerdo con la Resolución No. 3300 del 28 de Agosto de 2009, dicha porción de terreno estará destinada, junto con otros inmuebles, a la construcción del proyecto público denominado **"Patio-Garaje de la troncal de la Avenida Jorge Eliecer Gaitán (calle 26) y de las orejas Sur Occidental y Sur Oriental de la**

Comentario [c1]: Especificar expedida por que entidad?



El 09 Marzo 2010 en correo electrónico de la doctora Martha Mercedes Castrillon Simmonnds Directora Técnica de Predios para la doctora Carmen Elena Lopera Fiesco Directora Técnica de Construcciones. Respecto de la respuesta dada el 05 de marzo de 2010, al derecho de petición del Concejo de Bogotá por parte el Ing. Aldemar Cortes Salinas de la Subdirección Técnica de Obras del Subsistema de Transportes en la pregunta 7. *¿Los diseños hechos por el Consorcio General sufrieron alguna modificación? De ser positiva sírvase decirnos quien realizo los nuevos diseños, que cambios se hicieron y porque conceptos. Favor anexar documentos oficiales que soportan dichos cambios, así como los planos originales y los modificados si existen a la fecha.*

“Rta: teniendo en cuenta que dentro del proceso de negociación no fue posible la adquisición de la totalidad del área prevista inicialmente para la construcción del mencionado patio garaje....”

“CARMEN E.

LA RESPUESTA QUE DA ALDEMAR (SUBRAYADO EN ROJO), NO ES CONSECUENTE CON LA REALIDAD, EL PREDIO DE TODAS FORMAS SE HABRIA PODIDO ADQUIRIR TOTALMENTE, PERO EL IDU EN ARAS A MUCHOS TEMAS, ENTRE OTROS RECURSOS....., TOMO LA DECISIÓN DE REVISAR EL DISEÑO Y ADQUIRIR UN AREA INFERIOR. ESTA DECISIÓN FUE SOCIALIZADA PARA REVISAR EL DISEÑO, POR CONSTRUCCIONES CON EL CONTRATISTA, DEDEP, ETC, PUES DE LO CONTRARIO ASI SE OPUSIERAN PROPIETARIOS Y OTROS, LA NEGOCIACION HABRIA CULMINADO POR EL TOTAL DEL AREA COMO HACEMOS EN LOS CASOS QUE ES NECESARIO.

AGRADEZCO ACLARA EL TEMA CON ALDEMAR, ME PREOCUPA QUE HA RESPONDIDO A LA CONTRALORIA SIN TENER EN CUENTA LA POSICIÓN DE LA DIRECTORA EN SU MOMENTO Y PUEDE GENERAR CONTRATIEMPOS Y/O MALOS ENTENDIDOS CON LA CONTRALORIA.

LLAMEME PUES EN PREDIOS TENEMOS MUY CLARO EL TEMA Y DEBEMOS REVISARLO CON USTEDES Y SI ES EL CASO CON LA DIRECTORA.

UN ABRAZO

MARTA MERCEDES”

OIC-0020-041

Página 1 de 3^z

Mario Bernal Ruiz

De: Carmen Elena Lopera Fiesco
Enviado el: Martes, 09 de Marzo de 2010 10:24 p.m.
Para: Aldemar Cortes Salinas; Mario Bernal Ruiz; Claudia Maria Munoz Garcia
Asunto: RV: 05878 Respuesta solicitud CONCEJO predio patio garaje - Rad 016710

De: Martha Mercedes Castrillon Simmonds
Enviado el: Martes, 09 de Marzo de 2010 02:42 p.m.
Para: Carmen Elena Lopera Fiesco
CC: Liliana Pardo Gaona
Asunto: RV: 05878 Respuesta solicitud CONCEJO predio patio garaje - Rad 016710

CARMEN E.

LA RESPUESTA QUE DA ALDEMAR (SUBRAYADO EN ROJO), NO ES CONSECUENTE CON LA REALIDAD. EL PREDIO DE TODAS FORMAS SE HABRIA PODIDO ADQUIRIR TOTALMENTE, PERO EL IDU EN ARAS A MUCHOS TEMAS, ENTRE OTROS RECURSOS, TOMO LA DECISION DE REVISAR EL DISEÑO Y ADQUIRIR UN AREA INFERIOR. ESTA DECISION FUE SOCIALIZADA PARA REVISAR EL DISEÑO, POR CONSTRUCCIONES CON EL CONTRATISTA, DADep, ETC. PUES DE LO CONTRARIO ASI SE OPUSIERAN PROPIETARIOS Y OTROS, LA NEGOCIACION HABRIA CULMINADO POR EL TOTAL DEL AREA COMO HACEMOS EN LOS CASOS QUE ES NECESARIO. AGRADEZCO ACLARAR EL TEMA CON ALDEMAR, ME PREOCUPA QUE HA RESPONDIDO A LA CONTRALORIA SIN TENER EN CUENTA LA POSICION DE LA DIRECTORA EN SU MOMENTO Y PUEDE GENERAR CONTRATIEMPOS Y/O MALOS ENTENDIDOS CON LA CONTRALORIA. LLAMAME PUES EN PREDIOS TENEMOS MUY CLARO EL TEMA Y DEBEMOS REVISARLO CON USTEDES Y SI ES DEL CASO CON LA DIRECTORA.
UN ABRAZO,
MARTA MERCEDES

FECHA: Bogotá D.C., 05 de Marzo de 2010.
PARA: **D/T PREDIOS**
Dra. Marta Mercedes Castrillon S.
DE: **S/T EJECUCION DE OBRAS DEL SUBSISTEMA DE TRANSPORTES**
Ing. Aldemar Cortés Salinas
REFERENCIA: Derecho de Petición Concejo de Bogotá – Radicado IDU No. 016710 del 03 de Marzo de 2010.

Respetada Doctora:

En atención al oficio de la referencia en el cual solicitan información sobre el predio ubicado en la Av. Ciudad de Cali entre Av. Calle 26 y la Av. Luis Carlos Galán, nos permitimos dar respuestas a los numerales 6, 7, 9 y 10 del mencionado documento:

6. ¿Cuál será su destinación dentro del sistema Fase III de Transmilenio?

Rta: en este predio será construido el Patio Garaje para la troncal Calle 26.

7. ¿Los diseños hechos por el Consorcio General sufrieron alguna modificación? De ser positiva su
27/10/2010

respuesta sírvase decirnos quien realizó los nuevos diseños, que cambios se hicieron y por que conceptos. Favor anexar documentos oficiales que soportan dichos cambios, así como los planos originales y los modificados si existen a la fecha.

Así, teniendo en cuenta que dentro del proceso de negociación no fue posible la adquisición de la totalidad del área prevista inicialmente para la construcción del mencionado patio garaje y que Transmilenio S.A. ha solicitado que se tenga en cuenta la incorporación de buses biarticulados al sistema y la necesidad de contar con dos operadores, se adelanta la actualización del diseño con los siguientes parámetros:

- Se conservan el programa de áreas arquitectónico definitivo establecido por la Consultoría para los edificios de Administración, Edificio de Servicios, Edificio de Medio Ambiente, Edificio de Mantenimiento, Portería. Las áreas administrativas, de lavado y mantenimiento se dividirán en dos, con el objeto de efectuar la asignación a dos concesionarios para las zonas de Engativá y Fontibón para la operación del Patio Garaje.
- Se dejarán previstos espacios y geometría de operación para buses biarticulados y buses articulados en una proporción de 60% y 40% respectivamente.
- Se construirá Ciclo-parqueadero con 30 cupos para bicicletas.
- Se construirán los siguientes espacios para los (2) operadores:
 - 12 espacios para mantenimientos correctivos y preventivos
 - 6 espacios para abastecimiento simultáneo
 - 6 espacios para cola en abastecimientos
 - 6 espacios para lavado interno
 - 2 espacios de lavado externo y chasis
 - 2 espacios de latonería y pintura
- Se implementarán áreas de cesión, correspondientes a 17% de zonas verdes y 8% de equipamiento.

La actualización de los diseños esta a cargo de Infraestructura Urbanas S.A. contratista contrato IDU-138-2007.

Se hace entrega de la siguiente información:

- CD con diseños del patio garaje del Consorcio General contrato IDU-133-2005.
- Oficio radicado IDU No. 094387 del 22 de Octubre de 2009 remitido por Transmilenio S.A., en un (1) folio.
- Oficio radicado IDU No. 098374 del 05 de Noviembre de 2009 remitido por Transmilenio S.A., en tres (3) folios.
- Oficio radicado IDU No. 101753 del 17 de Noviembre de 2009 remitido por Transmilenio S.A., en cuatro (4) folios.
- Oficio radicado IDU No. 104120 del 24 de Noviembre de 2009 remitido por Transmilenio S.A., en tres (3) folios.

Teniendo en cuenta que actualmente se adelanta el proceso de actualización de los diseños del patio garaje de la Calle 26, estamos a la espera de la validación de las diferentes entidades sobre dichas modificaciones, para poder socializar los cambios efectuados.

27/10/2010

OIC-0020-041

Página 3 de 3

9. ¿En que fecha le fue entregado el predio al contratista del grupo 5 Infraestructuras Urbanas S.A. por parte del IDU?

Rta: el predio fue entregado el 9 de Octubre de 2009.

10. ¿Cuándo comienzan las obras en ese predio? ¿Cuándo se tiene prevista su entrega final?

Rta: desde el momento de su entrega, el contratista Infraestructuras Urbanas S.A. ha adelantado actividades previstas en el contrato para el desarrollo de las obras. Así mismo y teniendo en cuenta que se adelanta un proceso de actualización de los diseños, de acuerdo a las solicitudes realizadas por Transmilenio S.A. y el área neta adquirida, no se ha definido el tiempo requerido para culminar las obras concernientes al patio garaje.

Cordialmente,

ALDEMAR CORTES SALINAS

Subdirector Técnico de Ejecución del Subsistema de Transportes

c.c. Archivo y Correspondencia
Consecutivo

Aprobó: Claudia María Muñoz – Coordinadora General de Troncales Fase III
Revisó: Maribel Rojas Campos – Coordinadora Técnica
Proyectó: Haisón Mendoza Padilla – Coordinador de Apoyo

Anexos: Lo enunciado en once (11) folios y un (1) CD.

27/10/2010



El 09 Marzo 2010 en correo electrónico de la doctora Martha Mercedes Castrillon Simmonnds Directora Técnica de Predios para la doctora Carmen Elena Lopera Fiesco Directora Técnica de Construcciones. Respecto del Patio portal calle 26.

“Carmen E.

Del concejo esta preguntando sobre la decisión de adquirir para el patio portal de la 26 solo 80.000 metros aprox en vez de lo que estaba inicialmente planeado, de comun acuerdo con la Directora, ustedes y nosotros analizamos la viabilidad y ustedes como area ejecutora hicieron las consultas pertinentes y se determino la adquisición en esos términos.

La modificación de diseño fue elaborada en considerando las áreas de cesión, plano que tenia Mario Bernal, me puedes enviar la información correspondiente?

**AGRADEZCO TU APOYO
MARTA MERCEDES”**

El 09 Marzo 2010 en correo electrónico de la doctora Carmen Elena Lopera Fiesco Directora Técnica de Construcciones para el Ing. Aldemar Cortes Salinas de la Subdirección Técnica de Obras del Subsistema de Transportes y el Arq. Mario Bernal Ruiz. Respecto del Patio portal calle 26.

“¿Qué hay atrás de esto?”

- **El 10 Marzo 2010** en correo electrónico del Arq. Mario Bernal Ruiz para la doctora Carmen Elena Lopera Fiesco Directora Técnica de Construcciones y el Ing. Aldemar Cortes Salinas de la Subdirección Técnica de Obras del Subsistema de Transportes. Respecto del Patio portal calle 26.

“Dra. Carmen E.

Este proceso de viabilidad de ajuste que se hicimos como Dirección Ejecutora, correspondió exclusivamente al fruto de la adquisición predial y su correspondiente negociación; en su momento la D. Técnica de Predios planteo la situación y acorde con esa limitante, se estudio la factibilidad de implantar el Patio en esa nueva y menor área de 80.000 m2 aprox., se realizo un análisis de estudio, de cuadro de áreas, inclusive con el mismo Transmilenio y se observo que era posible adecuar el Patio a esa nueva área.

El tema es de Predios, no lo quiere manejar así, no quiere en ningún momento expresar las limitantes e implicaciones de la negociación con el privado y por ende el fruto de la misma.

**Saludos cordiales,
Mario Bernal Ruiz
Dirección Técnica de Construcciones IDU
Tel. 3386660 EXT. 1558”**

Mario Bernal Ruiz

De: Mario Bernal Ruiz
Enviado el: Miércoles, 10 de Marzo de 2010 09:36 a.m.
Para: Carmen Elena Lopera Fiesco; Aldemar Cortes Salinas
Asunto: RE: Patio portal calle 26.

Dra. Carmen E.

Este proceso de viabilidad de ajuste que se hicimos como Dirección Ejecutora, correspondió exclusivamente al fruto de la adquisición predial y su correspondiente negociación; en su momento la D. Técnica de Predios planteó la situación y acorde con esa limitante, se estudio la factibilidad de implantar el Patio en esa nueva y menor área de 80.000 m2 aprox., se realizó un análisis de estudio, de cuadro de áreas, inclusive con el mismo Transmilenio y se observó que era posible adecuar el Patio a esa nueva área.

El tema es que Predios, no lo quiere manejar así, no quiere en ningún momento expresar las limitantes e implicaciones de la negociación del predio con el privado y por ende el fruto de ella misma.

Saludos cordiales,

Mario Bernal Ruiz
Dirección Técnica de Construcciones IDU
Tel. 3386660 Ext. 1558

De: Carmen Elena Lopera Fiesco
Enviado el: Martes, 09 de Marzo de 2010 10:23 p.m.
Para: Aldemar Cortes Salinas; Mario Bernal Ruiz
Asunto: RV: Patio portal calle 26.

¿Qué hay atrás de esto?

De: Martha Mercedes Castrillon Simmonds
Enviado el: Martes, 09 de Marzo de 2010 12:34 p.m.
Para: Carmen Elena Lopera Fiesco; Gabriel Eliecer Andrade Sulbaran
CC: Liliana Pardo Gaona
Asunto: Patio portal calle 26.

Carmen E.

Del concejo esta preguntando sobre la decisión de adquirir para el patio portal de la 26 solo 80.000 metros aprox en vez de lo que estaba inicialmente planeado, de comun acuerdo con la Directora, ustedes y nosotros analizamos la viabilidad y ustedes como area ejecutora hicieron las consultas pertinentes y se determino la adquisición en esos términos.

La modificación de diseño fue elaborada considerando las áreas de cesión, plano que tenía Mario Bernal, me puedes enviar la información correspondiente?

AGRADEZCO TU APOYO.

MARTA MERCEDES

27/10/2010



- **El 10 Marzo 2010** en correo electrónico del Ing. Aldemar Cortes Salinas de la Subdirección Técnica de Obras del Subsistema de Transportes para el Arq. Mario Bernal Ruiz y copia a la doctora Carmen Elena Lopera Fiesco Directora Técnica de Construcciones. Respecto del Patio portal calle 26.

“MARIO YO CREO QUE ES NECESARIO QUE LE ENVIE COPIA DE SU CORREO A MARTHA MERCEDES Y DEJE LA CONSTANCIA DE PORQUE SE MODIFICO EL DISEÑO. DE LO CONTRARIO QUEDA COMO SI LA DTC DE QUERIDOS MODIFICARON EL DISEÑO Y AHORA LA CONSECUENCIA ES QUE SE DEBE REDISEÑAR EL PATIO, CON LAS CONSECUENCIAS QUE ESO TRAE.

**ALDEMAR CORTES SALINAS
STEST”**

Mario Bernal Ruiz

De: Aldemar Cortes Salinas
Enviado el: Miércoles, 10 de Marzo de 2010 10:37 a.m.
Para: Mario Bernal Ruiz
CC: Carmen Elena Lopera Fiesco
Asunto: RV: Patio portal calle 26.

MARIO YO CREO QUE ES NECESARIO QUE LE ENVIE COPIA DE SU CORREO A MARTHA MERCEDEZ Y DEJE LA CONSTANCIA DE PORQUE SE MODIFICO EL DISEÑO. DE LO CONTRARIO QUEDA COMO SI LA DTC DE QUERIDOS MODIFICARON EL DISEÑO Y AHORA LA CONSECUENCIA ES QUE SE DEBE REDISEÑAR EL PATIO, CON LAS CONSECUENCIAS QUE ESO TRAE

ALDEMAR CORTES SALINAS
STEST

Nuevamente se expone que las razones para reducir el área a comprar, fue la disminución de costos, sin embargo estas razones no son tan coherentes y validas, si se tiene en cuenta que el valor de la oferta inicial de 91.000 metros cuadrados fue de \$73.000 Millones de Pesos aproximadamente y resulta que se disminuye en el nuevo avalúo a 69.000 metros cuadrados y se termina pagando la suma de \$76.000 Millones, es decir, se redujo en 22.000 metros cuadrados y se terminó pagando \$3.000 millones mas de la oferta de compra inicial.



Es decir, que las razones no pueden ser aducidas a buscar reducir los costos de compra de predios, porque lo que ocurrió finalmente es que el IDU termino pagando mas dinero, por menos área de terreno; convirtiéndose presuntamente en una indebida, injusta y arbitraria motivación, además de darle la calidad de acto administrativo al avalúo y por ello luego contratar uno nuevo, a pesar de estar vigente y teniendo un contrato igualmente en ejecución con la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá, D.C., contrato un nuevo avalúo con la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá y todas estas actuaciones dieron como resultado que se redujera la cantidad del área inicialmente ofertada y que el precio del metro cuadrado se elevará de manera desproporcional.

Las razones que el propietario no estaba interesado en vender la totalidad del predio, tampoco son argumentos validos; ya que para eso se creo la figura de la **Expropiación**, la cual consiste en la transferencia coactiva de la propiedad privada desde su titular al Estado, mediante el pago de una indemnización.

Al no comprar la totalidad del terreno los perjuicios para el Estado pueden ser mayores, como que tenga que hacer nuevos estudios, diseños y construir en subterráneos o en altura, lo cual implicara mayores costos para la construcción de la obra, aunado al pago de nuevos diseños y de manera contraria el mas beneficiado seria el propietario del predio quien después de realizadas las obras del Patio Garaje, el terreno le quedaría altamente valorado como consecuencia de las obras de Transmilenio de la Fase III y si a futuro en cualquier momento el Estado llegare a necesitar ese predio, tendría que pagar innecesariamente sumas excesivas y desventajosas para los intereses de las finanzas distritales.

Estos hechos presuntamente irregulares que se han presentado en esta negociación de compra de los predios del Patio Garaje son bastante cuestionables y se convierten en actuaciones antieconómicas e ineficientes del IDU que podrían dar lugar a un posible abuso de autoridad por actos arbitrarios e injustos que irían en contra de los principios de la función administrativa y de la gestión publica.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a la ocurrencia de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, fiscal y penal, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, 25 numerales 1, 2, 3, 4 y 7; 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35, numeral 1; Ley 599 de 2000, artículo 416.

3.1.6. Cuatro (4) hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria:
PROCESO LICITATORIO IDU-LP-DG-022-2007 PREVIO A LA ADJUDICACION DE LOS CINCO CONTRATOS: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-2007 (GRUPO2),



IDU136-2007 (GRUPO3), IDU-137-2007(GRUPO4), IDU-138-2007 (GRUPO5) PARA LA CONSTRUCCION Y ADECUACION DEL SISTEMA TRANSMILENIO POR LAS CALLES 26, CARRERA 10ª.

Este hallazgo se traslado a la Contraloría General de la republica que mediante Auto N° 0002 del 5 de noviembre de 2.010, asumió por control excepcional las actuaciones referidas a la "...Contracción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera Décima y Carrera Séptima"

3.1.6.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no entregó toda la información requerida en medio magnético de los estudios y diseños del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 aludido, lo cual dificultó el acceso, consulta y evaluación de dicha información, a los interesados y/o proponentes de esta licitación.

3.1.6.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque en desarrollo del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 se presentaron inconsistencias y falta de precisión en la información, observada por interesados en este proceso respecto de los ítems relacionados en el Anexo No 2A Precios Unitarios, dificultando la presentación idónea de las propuestas.

3.1.6.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad en desarrollo del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 equivocadamente informó a los interesados que los diseños de redes estaban aprobados por las empresas de Servicios Públicos y que para el inicio de las obras se contaría con las aprobaciones de todas las empresas de servicios públicos.

3.1.6.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no actuó con transparencia en desarrollo del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 al no incluir mediante adenda el concepto de actualización de los estudios y diseños a pesar que tenía la información para ello.

3.1.6.1. hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no entregó toda la información requerida en medio magnético de los estudios y diseños del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 aludido, lo cual dificultó el acceso, consulta y evaluación de dicha información, a los interesados y/o proponentes de esta licitación.

En el cuadro del Cronograma de la Licitación aludida respecto de la consulta de documentos técnicos se presentó lo siguiente: *"Desde la apertura de la Licitación hasta el día en que se cierre la Licitación, en la sede del IDU ubicada en la Carrera 7 N° 21 - 97, esquina, Bogotá D.C. Los proponentes podrán retirar los archivos magnéticos de los estudios y diseños del proyecto. (Ver numeral 1.7)."*



El numeral 1.7 sobre consulta del pliego de condiciones y demás documentos: *“La consulta del Pliego de Condiciones definitivo se deberá realizar en la fecha, horario y lugar establecidos en el numeral 1.6. Cronograma de la licitación.*

El Pliego de Condiciones también podrán ser consultados en Internet en la siguiente dirección: www.bogota.gov.co/contratacion

Los documentos técnicos de la Licitación se podrán consultar en la fecha, horario y lugar establecidos en el numeral 1.6. Cronograma de la licitación. El IDU llevará un registro de las personas naturales o jurídicas que realicen la consulta de estos documentos.”

La anterior falta de precisión respecto de la localización para consulta en medio físico de los estudios y diseños, de una parte, y de otra, el que no se haya entregado toda la información requerida en medio magnético de los estudios y diseños del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007, originó el que en el séptimo documento de solicitudes de aclaraciones adicionales a los documentos de la licitación la firma CONINSA RAMON H S.A. mediante comunicación con radicado IDU-099269 del 24 de octubre de 2007, solicitara la siguiente aclaración:

“Una vez revisada la información entregada por ustedes en medio magnético, vemos con preocupación que existen estructuras cuyo diseño no aparece en la información suministrada por la entidad. Es de anotar que las estructuras aquí mencionadas representan un porcentaje importante del monto a contratar y la entidad, faltando 13 días hábiles para el cierre de la licitación, no ha entregado a los proponentes sus diseños. Por lo anterior solicitamos sean entregados en medio magnético los siguientes diseños estructurales necesarios para la evaluación de los costos globales de construcción:

Carrera 10:

- ***Adecuación del Túnel Peatonal Hotel Tequendama”***

A lo anterior la entidad respondió lo siguiente: “Frente a su solicitud, la entidad informa que la descripción de las actividades que se deben adelantar se encuentra disponible en el cuarto de datos dispuesto para el proceso de la referencia.”

Igualmente, mediante comunicación con radicado IDU-100296 del 29 de octubre de 2007 la firma CONCIVILES S.A. solicitó lo siguiente:

“Dentro del alcance de las obras descritas en el Pliego de Condiciones para el Grupo 5, solicitamos se nos suministre los diseños de los Muros Perimetrales del Intercambiador Norte y Sur con la información correspondiente a localización, niveles de cimentación, despiece y demás; ya que información no existe dentro de la información suministrada en medio magnético. La información solicitada es necesaria para la correcta ejecución y valoración de las



obras de la Intersección de la Avenida Ciudad de Cali por Calle 26.” (Negrilla fuera de texto.)

A lo anterior la entidad respondió lo siguiente: *“Frente a su solicitud, la Entidad informa que los diseños estructurales de la intersección de la Avenida Ciudad de Cali por calle 26 se encuentran disponibles en el cuarto de datos de la licitación.”*

Así mismo, a través de oficio con radicado IDU-104537 del 13 de noviembre de 2007 Oscar M. Joya de PAVIMENTOS COLOMBIA S.A. solicita lo siguiente: ***“Como adquirientes del pliego de condiciones, solicitamos nos sean entregados los siguientes diseños, los cuales no se encuentran dentro del paquete recibido y generan altas incertidumbres en las obras a construir:***

Sobre la Carrera 10ª:

- *Detalle estructural del Edificio de Acceso al Portal de la Calle 31 sur.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

A lo anterior, la entidad respondió lo siguiente: *“Frente a su solicitud, la Entidad informa que los planos estructurales se encuentran disponibles en el cuarto de datos.”*

Además de las anteriores solicitudes de aclaración existen otras en el mismo sentido de solicitar la entrega de información faltante en el medio magnético entregado.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 24, numerales 5 literales a, b, c, e y 7, artículo 25, numerales 2 y 4; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numeral 1.

3.1.6.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque en desarrollo del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 se presentaron inconsistencias y falta de precisión en la información, situación observada por los interesados en este proceso respecto de los ítems relacionados en el Anexo No 2A Precios Unitarios, dificultando la presentación idónea de las propuestas.

Lo anterior, se evidenció respecto de veintiún (21) ítems sin unidades y treinta y seis (36) ítems repetidos de los cuales treinta (30) presentan precios unitarios diferentes, específicamente en el Documento de Respuestas a las solicitudes de aclaraciones adicionales a los documentos de la licitación presentadas por los interesados dentro del término señalado al efecto por los numerales 1.6 y

1.10.2 del Pliego de Condiciones, en concordancia con el inciso final del numeral 4 del Artículo 30 de la Ley 80 de 1993, específicamente al oficio con radicación No. IDU No. 092083 del 3 de octubre de 2007 presentado por la firma CONINSA RAMON H S.A., así:

“2. Observaciones al Anexo 2A

Los ítems relacionados a continuación pertenecen al anexo No 2A y no cuentan con unidad de medida.

CUADRO No. 12

No.	DESCRIPCIÓN	UND	PRECIO UNITARIO TOPE COSTO DIRECTO
60	Cámara en concreto reforzado	0	\$ 973.675,00
61	Construcción Cámara en Concreto Reforzado	0	\$ 1.168.410,00
56	Construcción de placa de fondo pozo inspección D=1,95	0	\$ 486.838,00
57	Construcción pozo inspección D=1,95 E=0,375 tipo B	0	\$ 383.529,00
59	Nivelación de pozo inspección e = 0.375 m hasta la rasante	0	\$ 83.668,00
58	Placa Cubierta Aro y Tapa pozo inspección- Fundida en sitio	0	\$ 758.000,00
38	Suministro e instalación Tubo clase I concreto con ref. 48"-1.20m (Incluye Anillo de caucho p/t).	0	\$ 565.603,00
39	Suministro e instalación Tubo clase I concreto con ref. 56"-1.40m (Incluye Anillo de caucho p/t).	0	\$ 622.163,00
40	Suministro e instalación Tubo clase I concreto con ref. 60"-1.50m (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 684.379,00
41	Suministro e instalación Tubo clase I concreto con ref. 64"-1.60m (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 752.817,00
42	Suministro e instalación Tubo clase I concreto con ref. 72"-1.80m (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 828.099,00
43	Suministro e instalación Tubo clase I concreto con ref. 80"-2,00m (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 910.909,00
44	Suministro e instalación Tubo clase I concreto con ref. 86"-2,15m (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 1.001.999,00
45	Suministro e instalación Tubo clase I concreto con ref. 98"-2,45m (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 1.102.199,00
18	Suministro e instalación Tubo clase I concreto sin ref. 30" (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 256.252,00
46	Suministro e instalación Tubo clase II concreto con ref. 27" (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 173.104,00
37	Suministro e instalación Tubo clase II concreto sin ref. 12" (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 46.335,00
47	Suministro e instalación Tubo clase III concreto con ref. 56"-1,40 m (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 985.120,00
48	Suministro e instalación Tubo clase IV concreto con ref. 44"-1,10 m (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 788.096,00
49	Suministro e instalación Tubo clase IV concreto con ref. 52"-1,30 m (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 882.668,00
50	Suministro e instalación Tubo clase V concreto con ref. 56"-1,40 m (Incluye Anillo de caucho p/t)	0	\$ 1.147.468,00

En cuanto a ítems repetidos, en ocasiones con precios distintos, me permito relacionar la información correspondiente a esas incongruencias con el fin de que sean revisadas por parte de la entidad:

CUADRO No. 13

No.	DESCRIPCIÓN	UND	PRECIO UNITARIO TOPE COSTO DIRECTO
651	Canalización 1 ducto 2" (incluye atraque en relleno fluido)	ml	\$ 23.676,00
623	Canalización 1 ducto 2" (incluye atraque en relleno fluido)	ml	\$ 21.057,00
622	Canalización 2 ductos 4" (incluye atraque en relleno fluido)	ml	\$ 35.621,00
650	Canalización 2 ductos 4" (incluye atraque en relleno fluido)	ml	\$ 30.618,00
620	Canalización 4 ductos 4" más un tritubo (incluye atraque en relleno fluido)	ml	\$ 90.178,00
648	Canalización 4 ductos 4" más un tritubo (incluye atraque en relleno fluido)	ml	\$ 72.518,00
621	Canalización 8 ductos 4" más un tritubo (incluye atraque en relleno fluido)	ml	\$ 87.291,00
649	Canalización 8 ductos 4" más un tritubo (incluye atraque en relleno fluido)	ml	\$ 69.874,00
628	Canalización de 2 ductos de 4" + tritubo (Incluye relleno con arena de peña y recebo B-600)	ml	\$ 47.020,00
656	Canalización de 2 ductos de 4" + tritubo (Incluye relleno con arena de peña y recebo B-600)	ml	\$ 34.807,00
629	Canalización de 4 ductos de 4" (Incluye relleno con arena de peña y recebo B-600)	ml	\$ 50.064,00
657	Canalización de 4 ductos de 4" (Incluye relleno con arena de peña y recebo B-600)	ml	\$ 44.270,00
217	Cárcamo para protección de tuberías 12" (Norma EAAB)	ml	\$ 186.810,00
74	Cárcamo para protección de tuberías 12" NORMA EAAB NS-090	ml	\$ 130.768,00
215	Cárcamo para protección de tuberías 6" (Norma EAAB)	ml	\$ 90.819,00
81	Cárcamo para protección de tuberías 6" NORMA EAAB NS-090	ml	\$ 106.259,00
216	Cárcamo para protección de tuberías 8" (Norma EAAB)	ml	\$ 91.748,00
78	Cárcamo para protección de tuberías 8" NORMA EAAB NS-090	ml	\$ 119.379,00
618	Construcción Cámara de inspección P#1	un	\$ 1.862.931,00
647	Construcción Cámara de inspección P#1	un	\$ 1.792.045,00
617	Construcción Cámara de inspección T	un	\$ 221.062,00
646	Construcción Cámara de inspección T	un	\$ 204.988,00
274	Construcción Cámara de inspección CS274	un	\$ 302.647,00
355	Construcción Cámara de inspección CS274	un	\$ 302.647,00
412	Construcción Cámara de inspección CS274	un	\$ 302.647,00
275	Construcción Cámara de inspección CS275	un	\$ 412.149,00
356	Construcción Cámara de inspección CS275	un	\$ 412.149,00
403	Construcción Cámara de inspección CS275	un	\$ 412.149,00
413	Construcción Cámara de inspección CS275	un	\$ 412.149,00
357	Construcción Cámara de inspección CS276	un	\$ 759.477,00
404	Construcción Cámara de inspección CS276	un	\$ 663.749,00
414	Construcción Cámara de inspección CS276	un	\$ 663.749,00
406	Construcción Cámara de inspección CS281	ml	\$ 1.504.707,00
416	Construcción Cámara de inspección CS281	ml	\$ 1.504.707,00
599	Construcción de Cárcamo de protección de 2 ductos de 2"	ml	\$ 101.234,00
632	Construcción de Cárcamo de protección de 2 ductos de 2"	ml	\$ 17.280,00
585	Construcción de Cárcamo de protección de 2 ductos de 4"	ml	\$ 139.154,00

No.	DESCRIPCIÓN	UND	PRECIO UNITARIO TOPE COSTO DIRECTO
471	Construcción de Cárcamo de protección de 2 ductos de 4"	ml	\$ 20.736,00
560	Construcción de Cárcamo de protección de 2 ductos de 4"	ml	\$ 20.736,00
421	Construcción de Cárcamo de protección de 4 ductos de 4"	ml	\$ 170.574,00
616	Construcción de Cárcamo de protección de 4 ductos de 4"	ml	\$ 164.819,00
579	Construcción de Cárcamo de protección de 4 ductos de 4"	ml	\$ 142.397,00
436	Construcción de Cárcamo de protección de 4 ductos de 4"	ml	\$ 164.819,00
645	Construcción de Cárcamo de protección de 4 ductos de 4"	ml	\$ 107.983,00
598	Construcción de Cárcamo de protección de 6 ductos de 4"	ml	\$ 134.979,00
557	Construcción de Cárcamo de protección de 6 ductos de 4"	ml	\$ 120.941,00
453	Construcción de Cárcamo de protección de 8 ductos de 4"	ml	\$ 158.003,00
634	Construcción de Cárcamo de protección de 8 ductos de 4"	ml	\$ 155.517,00
559	Construcción de Cárcamo de protección de 8 ductos de 4"	ml	\$ 129.543,00
548	Construcción de Cárcamo de protección de 9 ductos de 4"	ml	\$ 151.176,00
558	Construcción de Cárcamo de protección de 9 ductos de 4"	ml	\$ 151.176,00
425	Construcción de cárcamo de protección para 9 ductos de 4"	ml	\$ 220.145,00
462	Drenaje de Cámara	ml	\$ 3.565,00
464	Drenaje de Cámara	ml	\$ 3.565,00
680	Excavación "Manual" de 0.00 a 2.00 m de profundidad (incluye retiro y disposición de sobrantes)	m3	\$ 27.891,00
426	Excavación "Manual" de 0.00 a 2.00 m de profundidad (incluye retiro y disposición de sobrantes)	m3	\$ 22.241,00
58	Placa Cubierta Aro y Tapa pozo inspección- Fundida en sitio	0	\$ 758.000,00
53	Placa Cubierta Aro y Tapa pozo inspección- Fundida en sitio	un	\$ 645.106,00
438	Renivelación y refuerzo de Cámaras Telefónicas	un	\$ 576.755,00
580	Renivelación y refuerzo de Cámaras Telefónicas	un	\$ 409.690,00
463	Sondeo ducto libre (incluye sondeo, paso de mandril y guía)	ml	\$ 1.969,00
465	Sondeo ducto libre (incluye sondeo, paso de mandril y guía)	ml	\$ 1.969,00
587	Sondeo ducto libre (incluye sondeo, paso de mandril y guía)	ml	\$ 813,00
582	Suministro de tubo galvanizado IMC de 2 pul (incluye desconexión y conexión de cables existentes)	ml	\$ 46.450,00
612	Suministro de tubo galvanizado IMC de 2 pul (incluye desconexión y conexión de cables existentes)	ml	\$ 13.261,00
435	Suministro de tubo galvanizado IMC de 2 pul (incluye desconexión y conexión de cables existentes)	ml	\$ 46.450,00
83	Suministro e instalación concreto de 3000 PSI	m3	\$ 380.362,00
221	Suministro e instalación concreto de 3000 PSI	m3	\$ 364.892,00
84	Suministro e instalación concreto de 4000 PSI	m3	\$ 443.798,00
222	Suministro e instalación concreto de 4000 PSI	m3	\$ 414.548,00
229	Suministro e instalación Adaptador PVC-PVC 12"	und	\$ 21.870,00
228	Suministro e instalación Adaptador PVC-PVC 12"	und	\$ 15.622,00
220	Suministro e instalación concreto de 2000 PSI	m3	\$ 335.428,00
82	Suministro e instalación concreto de 2000 PSI	m3	\$ 326.358,00
286	Suministro e instalación de red subterránea en 2x2 AWG de aluminio aislado a 600 V	ml	\$ 9.280,00
278	Suministro e instalación de red subterránea en 2x2 AWG de aluminio aislado a 600 V	ml	\$ 7.998,00
285	Suministro e instalación de red subterránea en 3x2 AWG de aluminio aislado a 600 V	ml	\$ 15.671,00
277	Suministro e instalación de red subterránea en 3x2 AWG de aluminio aislado a 600 V	ml	\$ 10.333,00
92	Suministro e instalación de relleno tipo 2 "Recebo"	m3	\$ 25.716,00
5	Suministro e instalación de relleno tipo 2 "Recebo"	m3	\$ 25.671,00

No.	DESCRIPCIÓN	UND	PRECIO UNITARIO TOPE COSTO DIRECTO
298	Suministro e Instalación de terminal preformado 15kV tipo exterior 2-4/0 AWG	juego	\$ 604.560,00
374	Suministro e Instalación de terminal preformado 15kV tipo exterior 2-4/0 AWG	juego	\$ 604.560,00

Fuente: IDU.

Elaboró: Equipo Auditor.

A pesar que en la Adenda 3 del 26 del mes de Octubre de 2007, se remplaza en su totalidad el Anexo No. 2-A Precios Unitarios mediante información adjunta a esta adenda con el mismo nombre, lo observado evidencia la falta de depuración y cuidado por parte de la entidad en el manejo y presentación de esta información fundamental que al momento de revisión de la documentación técnica se debió detectar. Lo anterior, evidencia de alguna manera que el proceso licitatorio no fuera del todo transparente y objetivo en todo su desarrollo.

En relación con los treinta y seis (36) ítems repetidos de los cuales treinta (30) presentan precios unitarios diferentes, llamando la atención la gran diferencia en veintiuno (21) de ellos cuya diferencia porcentual está entre el 14.42% y 571.07%, así:

CUADRO No. 14

No.	DESCRIPCIÓN	PRECIO UNITARIO TOPE COSTO DIRECTO	% DIFER:
622	Canalización 2 ductos 4" (incluye atraque en relleno fluido)	\$ 35.621,00	16.34
650	Canalización 2 ductos 4" (incluye atraque en relleno fluido)	\$ 30.618,00	
620	Canalización 4 ductos 4" más un tritubo (incluye atraque en relleno fluido)	\$ 90.178,00	24.35
648	Canalización 4 ductos 4" más un tritubo (incluye atraque en relleno fluido)	\$ 72.518,00	
621	Canalización 8 ductos 4" más un tritubo (incluye atraque en relleno fluido)	\$ 87.291,00	24.93
649	Canalización 8 ductos 4" más un tritubo (incluye atraque en relleno fluido)	\$ 69.874,00	
628	Canalización de 2 ductos de 4" + tritubo (Incluye relleno con arena de peña y recebo B-600)	\$ 47.020,00	35.09
656	Canalización de 2 ductos de 4" + tritubo (Incluye relleno con arena de peña y recebo B-600)	\$ 34.807,00	
217	Cárcamo para protección de tuberías 12" (Norma EAAB)	\$ 186.810,00	42.86
74	Cárcamo para protección de tuberías 12" NORMA EAAB NS-09O	\$ 130.768,00	
215	Cárcamo para protección de tuberías 6" (Norma EAAB)	\$ 90.819,00	
81	Cárcamo para protección de tuberías 6" NORMA EAAB NS-09O	\$ 106.259,00	17.00
216	Cárcamo para protección de tuberías 8" (Norma EAAB)	\$ 91.748,00	
78	Cárcamo para protección de tuberías 8" NORMA EAAB NS-09O	\$ 119.379,00	30.12

No.	DESCRIPCIÓN	PRECIO UNITARIO TOPE COSTO DIRECTO	% DIFER:
357	Construcción Cámara de inspección CS276	\$ 759.477,00	14.42
404	Construcción Cámara de inspección CS276	\$ 663.749,00	
414	Construcción Cámara de inspección CS276	\$ 663.749,00	
599	Construcción de Cárcamo de protección de 2 ductos de 2"	\$ 101.234,00	485.84
632	Construcción de Cárcamo de protección de 2 ductos de 2"	\$ 17.280,00	
585	Construcción de Cárcamo de protección de 2 ductos de 4"	\$ 139.154,00	571.07
471	Construcción de Cárcamo de protección de 2 ductos de 4"	\$ 20.736,00	
560	Construcción de Cárcamo de protección de 2 ductos de 4"	\$ 20.736,00	
421	Construcción de Cárcamo de protección de 4 ductos de 4"	\$ 170.574,00	57.96
616	Construcción de Cárcamo de protección de 4 ductos de 4"	\$ 164.819,00	
579	Construcción de Cárcamo de protección de 4 ductos de 4"	\$ 142.397,00	
436	Construcción de Cárcamo de protección de 4 ductos de 4"	\$ 164.819,00	
645	Construcción de Cárcamo de protección de 4 ductos de 4"	\$ 107.983,00	
453	Construcción de Cárcamo de protección de 8 ductos de 4"	\$ 158.003,00	21.97
634	Construcción de Cárcamo de protección de 8 ductos de 4"	\$ 155.517,00	
559	Construcción de Cárcamo de protección de 8 ductos de 4"	\$ 129.543,00	
548	Construcción de Cárcamo de protección de 9 ductos de 4"	\$ 151.176,00	
558	Construcción de Cárcamo de protección de 9 ductos de 4"	\$ 151.176,00	
425	Construcción de cárcamo de protección para 9 ductos de 4"	\$ 220.145,00	45.62
680	Excavación "Manual" de 0.00 a 2.00 m de profundidad (incluye retiro y disposición de sobrantes)	\$ 27.891,00	25.40
426	Excavación "Manual" de 0.00 a 2.00 m de profundidad (incluye retiro y disposición de sobrantes)	\$ 22.241,00	
58	Placa Cubierta Aro y Tapa pozo inspección- Fundida en sitio	\$ 758.000,00	17.50
53	Placa Cubierta Aro y Tapa pozo inspección- Fundida en sitio	\$ 645.106,00	
438	Renivelación y refuerzo de Cámaras Telefónicas	\$ 576.755,00	40.78
580	Renivelación y refuerzo de Cámaras Telefónicas	\$ 409.690,00	
463	Sondeo ducto libre (incluye sondeo, paso de mandril y guía)	\$ 1.969,00	142.19
465	Sondeo ducto libre (incluye sondeo, paso de mandril y guía)	\$ 1.969,00	
587	Sondeo ducto libre (incluye sondeo, paso de mandril y guía)	\$ 813,00	
582	Suministro de tubo galvanizado IMC de 2 pul (incluye desconexión y conexión de cables existentes)	\$ 46.450,00	250.28
612	Suministro de tubo galvanizado IMC de 2 pul (incluye desconexión y conexión de cables existentes)	\$ 13.261,00	
435	Suministro de tubo galvanizado IMC de 2 pul (incluye desconexión y conexión de cables existentes)	\$ 46.450,00	
229	Suministro e instalación Adaptador PVC-PVC 12"	\$ 21.870,00	39.99
228	Suministro e instalación Adaptador PVC-PVC 12"	\$ 15.622,00	
286	Suministro e instalación de red subterránea en 2x2 AWG de aluminio aislado a 600 V	\$ 9.280,00	16.03
278	Suministro e instalación de red subterránea en 2x2 AWG de aluminio aislado a 600 V	\$ 7.998,00	
285	Suministro e instalación de red subterránea en 3x2 AWG de aluminio aislado a 600 V	\$ 15.671,00	51.66
277	Suministro e instalación de red subterránea en 3x2 AWG de aluminio aislado a 600 V	\$ 10.333,00	

Fuente: IDU.

Elaboró: Equipo Auditor.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 24, numerales 5 literales a, b, c, e y 7, artículo 25, numerales 2 y



4; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numeral 1.

3.1.6.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad en desarrollo del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 equivocadamente informó a los interesados que los diseños de redes estaban aprobados por las empresas de Servicios Públicos y que para el inicio de las obras se contaría con las aprobaciones de todas las empresas de servicios públicos.

Lo anterior, se observó en el Documento de Respuestas a las solicitudes de aclaraciones adicionales a los documentos de la licitación presentadas por los interesados dentro del término señalado al efecto por los numerales 1.6 y 1.10.2 del Pliego de Condiciones, en concordancia con el inciso final del numeral 4 del Artículo 30 de la Ley 80 de 1993, específicamente al oficio con radicación IDU No. 092083 del 3 de octubre de 2007 presentado por la firma CONINSA RAMON H S.A.

Sin embargo, en desarrollo de los contratos de obra este equipo auditor evidenció en los diferentes informes de interventoría que gran parte de los productos de los estudios y diseños no estaban aprobados por las empresas de servicios públicos.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5 literales a, b, c, e y numeral 7, 8, artículo 25, numerales 2, 4 y 12; artículo 26, numeral 1, 2, 3, 4; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.6.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no actuó con transparencia en desarrollo del proceso licitatorio IDU-LP-DG-022-2007 al no incluir mediante adendo el concepto de actualización de los estudios y diseños a pesar que tenía la información para ello.

Llama la atención a este ente de control que a pesar de disponer de la información y estado de los estudios y diseños de la Calle 26 y Carrera 10 toda vez que era conocido tanto por los funcionarios del área técnica de la entidad los grandes faltantes de estudios y diseños lo cual hacía prever la necesidad urgente de actualizarlos, la entidad no haya expedido el respectivo adendo a efecto de incluir este concepto sobre actualización de los estudios y diseños, adicional a los ya existentes adaptación y/o adecuación y/o complementación y/o ajuste.



La entidad decide incluir el concepto de actualización de los estudios y diseños, posterior a la suscripción del contrato mediante diferentes otrosís a los contratos de obra de la Fase III de Transmilenio, como ejemplo concreto en el contrato 136 de 2007, se hizo en el otrosi numero 2 suscrito el 16 de octubre de 2008.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5 literales a, b, c, e y numeral 7, 8, artículo 25, numerales 2, 4 y 12; artículo 26, numeral 1, 2, 3, 4; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no ha efectuado la liquidación de los contratos 133 de 2005 y 139 de 2005 DE LA FASE III DEL SISTEMA TRANSMILENIO, incumpliendo los plazos establecidos para ello.

Este hallazgo se traslado a la Contraloría General de la republica que mediante Auto N° 0002 del 5 de noviembre de 2.010, asumió por control excepcional las actuaciones referidas a la "...Contracción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera Décima y Carrera Séptima"

Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad no ha efectuado la liquidación de los contratos 133 de 2005 y 139 de 2005 incumpliendo los plazos establecidos para ello.

Lo anterior se pudo observar en la respuesta que efectuó el IDU mediante oficio STES 20103460424161 de agosto 20 de 2010 donde a la pregunta de este ente auditor: *Para los dos (2) contratos de interventoría a los estudios y diseños presentar el balance de cada uno de los aspectos aprobados y acordados entre el IDU y el interventor respectivo en donde se detalle la descripción del aspecto acordado, su valor, presentando copia de las y/o oficios que soporten la respuesta. Consolidar el número de aspectos aprobados y acordados, valor total de éstos. La entidad responde lo siguiente:*

"Para el contrato 133 de 2005, la información consignada en el cuadro anexo, se encuentra acordada entre las partes (consultor, interventor e IDU), y quedara reflejada en el acta de liquidación del contrato, que se suscribirá una vez se cuente con los recursos presupuestales adicionales requeridos, gestión que se encuentra en trámite." (Negrilla y subrayado fuera de texto.) Para el caso del contrato de interventoría 139 de 2005 la entidad entrega igual respuesta en el sentido que el acta reliquidación se encuentra en trámite.

Teniendo en cuenta que los contratos mencionados terminaban a mediados del 2007 teniendo en cuenta sus prórrogas después de haberse agotado el plazo de nueve (9) meses establecido, se observa que se incumple la cláusula 13 Liquidación de los contratos que estipulaba lo siguiente: *“El presente contrato se liquidará máximo dentro de los diez (10) meses con el fin que el Consultor obtenga las aprobaciones de las Empresas de Servicios Públicos y entidades distritales pertinentes, de conformidad con lo estipulado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993.”*

Es notorio que la omisión e inobservancia del contenido de la cláusula referida al tiempo pactado para la liquidación de los contratos y del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, lo cual deja notar una evidente falta de gestión, inoperancia, ineficiencia e incumplimiento de los deberes y obligaciones en el seguimiento y liquidación de los referidos contratos; presentándose situaciones que pudieran llegar a producir a futuro reclamaciones e indemnizaciones por la demora en el cierre y liquidación contractual de estos procesos.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en los Contratos 133 y 139 de 2005, cláusula 13; Ley 80 de 1993, Artículo 60; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numerales 1, 2; Artículo 35, numeral 1.

3.1.8. Cinco (05) Hallazgos administrativos y cinco (5) Hallazgos con incidencia disciplinaria, DE LOS CONTRATOS DE FASE III TRANSMILENIO: IDU-134-2007 (GRUPO 1), IDU-135-2007 (GRUPO 2), IDU-137-2007 (GRUPO 4), IDU-138-2007 (GRUPO 5).

Este hallazgo se traslado a la Contraloría General de la república que mediante Auto N° 0002 del 5 de noviembre de 2.010, asumió por control excepcional las actuaciones referidas a la “...Contracción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera Décima y Carrera Séptima”

3.1.8.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque en el Contrato 137 de 2007 se modificaron los estudios y diseños del puente sobre la Avenida Boyacá sin que se presente evidencia de que exista una justificación técnica que demuestre la necesidad de modificar los estudios y diseños iniciales.

3.1.8.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque no se tiene un balance a la fecha de las obras que se han excluido de los contratos 137 y 138 de 2007 de obra de la Fase III de Transmilenio.



3.1.8.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria porque El IDU y la EAAB se demoraron cerca de 26 meses para definir el trazado definitivo de la red matriz de acueducto “El silencio Casa Blanca” que atraviesa la troncal calle 26 a la altura del deprimido del consejo (contrato 137 de 2007).

3.1.8.4. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria porque la Contraloría ha detectado retiro del 38% del total del anticipo a terceros, por medio de ofertas mercantiles (Contrato N° IDU-134)

3.1.8.5. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria porque la Contraloría ha detectado el giro de \$32.655.137.819 del anticipo a terceros, por medio de ofertas mercantiles (Contrato N° IDU-135)

3.1.8.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque en el Contrato 137 de 2007 se modificaron los estudios y diseños del puente sobre la Avenida Boyacá sin que se presente evidencia de que exista una justificación técnica que demuestre la necesidad de modificar los estudios y diseños iniciales.

Lo anterior se evidenció en el oficio 013426 del 20 de febrero de 2009, el IDU le propone a la UTT modificar esta intervención planteando:

- La construcción de un puente vehicular de uso exclusivo de Transmilenio en el espacio ocupado actualmente por la cicloruta.
- La construcción de otro puente al sur de los puentes vehiculares existentes para uso de ciclistas y peatones.
- Solicitud de una propuesta de diseño bajo los conceptos que exponen, los recursos y plazos disponibles.

Mediante oficio con radicado IDU-029039 del 20 de marzo de 2009, la empresa Transmilenio considero viable la propuesta alternativa.

Así mismo, en el oficio No. 20103350352541 de julio 09 de 2010, emitido por el IDU, con destinatario la UTT en el cual se informa:

“Con el oficio 004258 del 20 de enero de 2010 se le presenta la propuesta a Transmilenio de construir un puente exclusivo del sistema Transmilenio en el espacio que ocupa el ciclopunto y haciendo sus respectivas conexiones. El cual quedaría conformado por 2 carriles (uno por sentido) de 3,50 mts de ancho cada uno, bermas laterales de 0,50 mts y cicloruta central de 3,0 mts”.

(Posiblemente la propuesta contemplada en el contrato inicial).

No se ha precisado si la modificación a la propuesta inicial representa costos en cuanto a que se adelantaron nuevos estudios y diseños, además mayores



cantidades de obra. También quien autoriza y aprueba modificar los términos iniciales toda vez que se debe establecer responsabilidades en materia de detrimento económico.

En los documentos estudiados, no se registra en ningún momento evidencia de que existan estudios técnicos que demuestren la necesidad de modificar la construcción del puente sobre la avenida Boyacá.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional, artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Manual de Interventoría del IDU, Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, numeral 8; artículo 25, numeral 2 y 3; Artículo 26, numeral 1, 2, 3 y 5; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002, artículos 34, numerales 1, 13 y 15; artículo 34, numeral 1.

3.1.8.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque no se tiene un balance a la fecha de las obras que se han excluido de los contratos 137 y 138 de 2007 de obra de la Fase III de Transmilenio.

Al revisar los informes de interventoría a los contratos 137 y 138 de 2007, este ente de control observó que se informaba sobre exclusiones de obras pactadas en los contratos.

La contraloría mediante oficio con rad. No.2010 526 033639 2 de 29 de septiembre de 2010, solicita entre otros aspectos, que para cada uno de los cinco (5) contratos de construcción de la Fase III de Transmilenio, se informe sobre las obras que se excluyeron. Al anterior requerimiento, la entidad a través de oficio STES 20103460513691 de octubre 10 de 2010 que los únicos contratos de fase III que tienen exclusión de obras son el 137 y 138 de 2007 y que no se tiene el balance solicitado.

Por lo anterior, se evidencia que a la fecha el interventor y la entidad no disponen de un balance de obras excluidas para los contratos anteriormente que den a conocer el valor actualizado del contrato. Es decir, que a la fecha no está cuantificado el valor de las obras excluidas y por lo tanto no se tiene una cifra que permita establecer cuál es el valor actual de cada uno de los contratos.

Estas actuaciones del interventor y del IDU, son lamentables, riesgosas y deficientes que no se tenga un control actualizado y permanente de las obras que pudieren haber sido excluidas, para poder determinar en tiempo real a cuanto asciende el valor del contrato y por ende cuantificar los compromisos financieros que permitan prever los imprevistos que sean necesarios para no tener desfases financieros y finalmente poder establecer si las exclusiones eran convenientes y necesarias y cuales eran los argumentos que dieron lugar a



ellas, pareciera que la improvisación y la inoportunidad de la información son hechos repetitivos en la gestión de esta entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Nacional, Ley 489 de 1998, Manual de Interventoría del IDU, Directiva Presidencial N° 04 de 2003, Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, 25, numeral 2, 3 y 4; Artículo 26, numeral 1, 2, 3 y 5; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002, artículos 34, numerales 1, 2 y 21; artículo 34, numeral 1.

3.1.8.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU y la EAAB se demoraron cerca de 26 meses para definir el trazado definitivo de la red matriz de acueducto “El silencio Casa Blanca” que atraviesa la troncal calle 26 a la altura del deprimido del Concejo (contrato 137 de 2007).

El 17 de marzo de 2008 es decir tres (3) meses antes de iniciarse la etapa de preconstrucción por parte de la unión Temporal Transvial, la Dirección de Red Matriz de Acueducto-DRMA informa al IDU que el trazado del desvío de la red matriz más viable, es el que pasa por el frente del EDIFICIO APEL, información ratificada por la DRMA el día 5 de Diciembre de 2008.

El 22 de Diciembre de 2008 la Secretaria Distrital de Planeación-SDP, informa que el PLAN PARCIAL LA DEMOCRACIA tiene previsto peatonalizar la Transversal 29 y la torre de gran altura contemplada dentro de dicho proyecto se ubica sobre el predio de APEL.

El 4 de Agosto de 2009 (es decir 17 meses después) el IDU le informa al contratista que la alternativa de trazado de desvío de la red matriz seleccionada y aprobada de manera conjunta con la EAAB es la que pasa por detrás del EDIFICIO APEL debido a las interferencias encontradas en el desarrollo de las obras y el sistema constructivo del mismo deprimido.

El 11 de febrero de 2010, es decir casi dos años (2) después de haberse definido entre el acueducto y el IDU el primer trazado de la línea de la red matriz, la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana da a conocer la última versión del PLAN PARCIAL LA DEMOCRACIA, e informa que la torre de gran altura afecta la Transversal 29, la cual se constituye también como acceso a los parqueaderos de todo el proyecto. Por esta razón, desde Febrero de 2010 se estudió con el Contratista una nueva alternativa para la intervención de la red matriz, que contempla pasar el desvío de dicha red por debajo del deprimido de la Calle 26, es así que en mayo 6 de de 2010 el ISU le presenta a la empresa de Acueducto y Alcantarillado los estudios los cuales son aprobados el 14 de mayo de 2010 por la EAAB

Es decir que el IDU y la EAAB agotaron la totalidad de los 26 meses del proceso constructivo para definir el trazado definitivo (así esperamos).



Suerte parecida ocurrió la definición del sistema de la red de alcantarillado que, en septiembre 22 de 2008 la EAAB había solicitado que el sistema de alcantarillado funcionara separadamente las aguas lluvias de las aguas negras, a pesar que los diseños realizados por el Consultor contemplaban el sistema de alcantarillado combinado (aguas negras y aguas lluvias unidas) , sin embargo en febrero 19 de 2009 se le informa al contratista que el colector (sistema combinado), debe mantenerse en las condiciones diseñadas por el Consultor.

No cabe duda que la improvisación y falta de planeación es evidente en el desarrollo de este proceso licitatorio, porque una contratación responsable, diligente, estructurada, debidamente planeada, proyectada y evaluada, no puede por ningún motivo dar lugar a este sinnúmero de modificaciones de todo tipo que ponen en duda la seriedad, eficacia y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Las conductas descritas podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por ir en contra de lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, numeral 8; artículo 25, numeral 2 y 3; Artículo 26, numeral 1, 2, 3 y 5; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.8.4. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria porque la Contraloría ha detectado el giro de \$32.655.137.819 del anticipo a terceros, por medio de ofertas mercantiles.

Debido a que la Contraloría ha detectado el giro de \$32.655.137.819 del anticipo a terceros, por medio de ofertas mercantiles, sin recibir a cambio de manera inmediata un bien o servicio situación que impide el control y vigilancia directa del interventor sobre los recursos públicos, así

**CUADRO No. 15
RELACIÓN OFERTAS MERCANTILES**

Cifras en pesos

No.cheque	fecha	Oferente	concepto	valor
4	26-Dic-08	CASS CONSTRUCTORES & CIA S.C.A	OFERTA MERCANTIL 22.12.08	5,219,706,875
5	23-Dic-08	SONACOL S.A.	OFERTA MERCANTIL 22.12.08	5,219,706,875
9	24-Feb-09	CASS CONSTRUCTORES & CIA S.C.A	OFERTA MERCANTIL 19.01.09	750,000,000
10	24-Feb-09	CONSTRUCTORA LHS	OFERTA MERCANTIL 18.02.09	750,000,000
13	26-Feb-09	CONSORCIO METROVIAS BOGOTÁ	OFERTA MERCANTIL SPIRAL 14.03.08 / SOPORTES DE PAGO	189,000,000
16	05-Mar-09	DROMOS PAVIMENTOS S.A	OFERTA MERCANTIL DP-C-082-09	100,000,000

No.cheque	fecha	Oferente	concepto	valor
17	05-Mar-09	CONSORCIO CANTERA LAS PEÑAS	OFERTA MERCANTIL OM-05-2009	151,500,000
18	30-Mar-09	AUTOMOTORES LA FLORESTA S.S	FACTURA FVV 9777	91,800,000
20	30-Mar-09	PATRIA S.A	OFERTA MERCANTIL No. 15 DE 2009 (COTIZACIÓN PSA-DC- 074-09) / PROFORMA	90,888,941
25	24-Abr-09	LFO INGENIEROS DE SUELOS LTDA	OFERTA MERCANTIL CMB-DJ-014 / F 2332, 2333,	31,435,131
53	04-Jun-09	CEMEX COLOMBIA S.A.	OFERTA MERCANTIL No 103774 / FACTURAS PROFORMA	300,000,000
61	18-Jun-09	FLOWTITE ANDERCOL / O-TEK INTERNACIONAL S.A.	O.M. PARA TUBERÍA 22.05.09	1,207,313,083
63	18-Jun-09	HIDROCONSULTA LTDA	O.M. PY227/08.CMB -- F 1764	41,724,000
64	18-Jun-09	PATRIA S.A	OFERTA MERCANTIL No. 21 DE 2009 / COTIZACIÓN PSA-DC-359-09	495,105,132
65	18-Jun-09	CASS CONSTRUCTORES & CIA S.C.A	OFERTA MERCANTIL 19.01.09	734,650,000
68	24-Jun-09	MGM INGENIERIA Y PROYECTOS S.A	CUENTA DE COBRO POR ANTICIPO OFERTA MERCANTIL 19.05.09 / CAP(303) 09-018	18,582,800
74	25-Jun-09	GARCIA AYALA ALCIBIADES	O.M. DE 18.02.2009 / F 872	6,440,384
75	25-Jun-09	LFO INGENIEROS DE SUELOS LTDA	OFERTA MERCANTIL CMB-DJ-014 / F 2366, 2380	7,153,308
77	27-Jun-09	BAYSEGA INTERNACIONAL S.A.	OM CMB-DJ-022 / F 55, 56 ,59	31,103,739
78	30-Jun-09	GALANTE S.A.	OFERTA MERCANTIL 04.06.09	35,534,931
89	11-Jul-09	CEMEX COLOMBIA S.A.	OFERTA MERCANTIL No 103774 / FACTURAS PROFORMA	1,000,000,000
98	15-Jul-09	MINCO MINERIA Y CONSTRUCCIONES LIMITADA	OFERTA MERCANTIL 01.05.09 / F 1561	80,371,251
99	15-Jul-09	HIDROCONSULTA LTDA	O.M. PY227/08.CMB + OTROSI 1 -- F 1792	30,000,000

No.cheque	fecha	Oferente	concepto	valor
100	15-Jul-09	AMERICAN PIPE AND CONSTRUCTION INTERNATIONAL	OFERTA MERCANTIL 006-2009	372,592,863
101	17-Jul-09	COMPAÑÍA MINERA NACIONAL LIMITADA	OFERTA MERCANTIL No 01CMB DE 2009 / COTIZACION 104-09	182,496,000
113	25-Jul-09	BAYSEGA INTERNACIONAL S.A.	OM CMB-DJ-022 / FF 66, 67, 75, 76, 77, 78	42,842,791
115	31-Jul-09	RECEBERA VISTA HERMOSA GARCIA TRIANA Y CIA S.A	OFERTA MERCANTIL No 01 DE 2009 / COTIZACION RVH-GR-199-09	180,000,000
120	04-Ago-09	MINCO MINERIA Y CONSTRUCCIONES LIMITADA	OFERTA MERCANTIL 01.05.09 / F 1549	44,444,343
133	18-Ago-09	CONSORCIO CANTERA LAS PEÑAS	OFERTA MERCANTIL OM-07-2009	297,000,000
134	18-Ago-09	DIACO S.A	OFERTA MERCANTIL No 011-09 (SUMINISTRO ACERO REFUERZO)	1,500,005,019
140	21-Ago-09	MINCO MINERIA Y CONSTRUCCIONES LIMITADA	OFERTA MERCANTIL 01.05.09 / F 1598	53,973,232
141	21-Ago-09	EDUARDO BOTERO SOTO Y CIA LIMITADA	OFERTA MERCANTIL A TODO COSTO DE 02-06-09 F 00117669, 00117671	33,708,898
144	21-Ago-09	BAYSEGA INTERNACIONAL S.A.	OM CMB-DJ-022 / F 80	13,163,742
150	04-Sep-09	ALFAGRES S.A.	OFERTA MERCANTIL 175/2009	515,011,851
201	24-Sep-09	OSCAR ORLANDO RODRIGUEZ CARREÑO	OFERTA MERCANTIL 19-12-08 / F 0094	457,874,000
202	24-Sep-09	CEMEX COLOMBIA S.A.	OFERTA MERCANTIL No 103774 / FACTURAS PROFORMA	1,000,000,000
203	28-Sep-09	LADRILLERA SANTA FE S.A.	OFERTA MERCANTIL A TODO COSTO # 215	500,000,325
205	28-Sep-09	MINCO MINERIA Y CONSTRUCCIONES LIMITADA	OFERTA MERCANTIL 01.05.09 / F 1643	109,935,812
212	28-Sep-09	PATRIA S.A	OFERTA MERCANTIL No. 21 DE 2009 / OTROSI 1	990,075,614
221	29-Oct-09	KREATO SOLUCIONES CREATIVAS EN CONCRETO SA	OFERTA MERCANTIL CK 260	130,677,333

No.cheque	fecha	Oferente	concepto	valor
224	29-Oct-09	CEMEX COLOMBIA S.A.	OFERTA MERCANTIL No 103774 / FACTURAS PROFORMA	1,000,000,000
226	23-Nov-09	RECEBERA VISTA HERMOSA GARCIA TRIANA Y CIA S.A	OFERTA MERCANTIL 01.05.09 / F 7335	47,541,780
228	23-Nov-09	VERGEL CASTELLANOS ING.	OFERTA MERCANTIL 19.06.09	499,268,107
229	23-Nov-09	AMAYA RONDOY ALUMINIOS	OFERTA MERCANTIL 15.10.09	3,500,000,000
233	23-Nov-09	MINCO MINERIA Y CONSTRUCCIONES LIMITADA	OFERTA MERCANTIL 01.05.09 / F 1737	182,295,767
234	25-Nov-09	PAVCO S.A	FACTURAS TUBERÍA Y ACCESORIOS (\$228.689.586) OFERTA MERCANTIL 01.10.09	728,689,586
236	28-Nov-09	MANUFACTURAS DE CEMENTO S.A TITAN	OFERTA MERCANTIL SC-576-07 (TUBERÍA)	1,332,360,038
237	04-Dic-09	OSCAR ORLANDO RODRIGUEZ CARREÑO	OFERTA MERCANTIL 19-12-08 / F 0096	463,739,580
238	16-Dic-09	BAYSEGA INTERNACIONAL S.A.	OM CMB-DJ-022 / F 126, 128, 136, 137, 141	63,309,574
239	16-Dic-09	CEMEX COLOMBIA S.A.	OFERTA MERCANTIL No 103774 / FACTURAS PROFORMA	500,000,000
246	22-Ene-10	BAYSEGA INTERNACIONAL S.A.	OM CMB-DJ-022 / 143	6,258,600
258	04-Feb-10	CEMEX COLOMBIA S.A.	OFERTA MERCANTIL No 103774 / FACTURAS PROFORMA	500,000,000
262	12-Feb-10	RECEBERA VISTA HERMOSA GARCIA TRIANA Y CIA S.A	OFERTA MERCANTIL 01.05.09 / F 7647	69,292,080
263	27-Abr-10	AMERICAN PIPE AND CONSTRUCTION INTERNATIONAL	OFERTA MERCANTIL 006-2009 / F 8851, 8833, 8852 (AMORTIZAN ANTICIPO)	156,564,434
276	05-May-10	CEMEX COLOMBIA S.A.	OFERTA MERCANTIL No 103774 / FACTURAS PROFORMA	600,000,000
				32,655,137,819



Lo anterior va en contravía con lo establecido en el Manual de interventoría del IDU y el oficio DTGC-435-33390 del 03 de septiembre de 2009 en el cual se enuncia claramente la no utilización del anticipo para el pago de ofertas mercantiles.

Es importante puntualmente resaltar que en el Memorando DTGC-435-33390 de Septiembre 3 de 2009 de la Dirección Técnica de Gestión Contractual del IDU dirigido a la Dirección de Mantenimiento en forma expresa y concreta le aclara que: *"En atención a lo dicho por el Consejo de Estado y por la Corte Suprema de Justicia, **el anticipo, es considerado un préstamo, por lo tanto debe destinarse a la iniciación de la obra**, al cumplimiento del objeto pactado en el contrato celebrado, y sobre esos recursos la entidad publica controlará su destinación.*

*En este orden de ideas, **no sería procedente la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles presentadas por el contratista**, el desembolso del mismo, deber ir condicionado a cumplir la obligación establecida en el manual de interventoría de: "entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual".!*

Si se aceptara las situación presentada, se desvirtúa la figura del anticipo como tal, toda vez que se estaría entregando recursos de una entidad publica a un tercero, sin recibir a cambio un bien o servicio que facilite al contratista el cumplimiento y ejecución del objeto contractual. Así mismo, de conformidad con el Manual de Interventoría, el anticipo sólo podrá utilizarse exclusivamente para: "... la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialistas y demás trabajadores vinculados al proyecto..." (Resaltado y subrayado fuera de texto).

El IDU estaría incumpliendo sus propias directrices pudiendo incurrir en culpa o dolo, ya que conociendo que no se debía aceptar la figura de la oferta mercantil para el manejo del anticipo; permitió que se le diera un alcance a la figura de la **OFERTA MERCANTIL que no tiene**, porque en el ámbito de la contratación pública no tiene respaldo jurídico, menos como está siendo utilizada por el IDU que por una mera oferta, se permita transferir recursos a un particular para que disponga de ellos, lo cual no es otra cosa que permitirle a un tercero o subcontratista que disponga de los recursos por tiempo indeterminado, no permite tener un control cercano, inmediato y disponible de los dineros públicos; tampoco se perciben para el estado rendimientos financieros y cuando estos se producen se quedan en las cuentas de particulares, lo anterior sin que exista la obligación de entregar como en un contrato de compraventa de manera alterna e inmediata el bien objeto de la negociación, sino que estos dineros públicos reposan a libre disposición de subcontratistas o terceros, y al estar en manos de particulares podrían llegar a quedar por fuera del amparo de las aseguradoras y tener un riesgo innecesario e inminente de pérdida.

Las conductas descritas podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por ir en contra de lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, numeral 8; artículo



25, numeral 2 y 3; Artículo 26, numeral 1, 2, 3 y 5; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.8.5. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria porque la Contraloría ha detectado retiro del 38% del total del anticipo a terceros, por medio de ofertas mercantiles

Una vez realizada la visita fiscal, se pudo establecer que el IDU autorizó el retiro de los recursos del anticipo, sin recibir a cambio de manera inmediata un bien o servicio; situación que impide el control y vigilancia directa del interventor sobre los recursos públicos, así:

**CUADRO No. 16
OFERTAS MERCANTILES**

OFERENTES	REGISTRO	VALOR
AMERICAN PIPE AND CONSTRUCTION INTERNATIONAL	1	174.337.220
B Y V ESTRUCTURAS METALICAS LTDA	1	702.000.000
CASTRO ROJAS ING Y ARQ LTDA	1	590.000.000
CEMEX COLOMBIA	4	4.400.000.000
CODEISA LTDA	1	21.634.250
CONAGRE S.A	1	211.937.500
DISEÑOS URBANOS	1	46.837.500
EM ASESORIA DE CONSTRUCCIONES LTDA	1	145.598.151
EQUIPOS ANDAMIOS Y ENCOFRADOS S.A	1	142.240.536
GRUPO CONSTRUSAMIRACO	1	21.148.428
INDUSTRIA PRODUCTORA DE MALLAS LTDA	1	70.861.600
INGENIERIA CONSTRUCCIONES Y EQUIPOS DE COLOMBIA S.A	1	72.794.040
ITAC CONSTRUCCIONES LTDA	1	800.032.311
MANUFACTURAS DE CEMENTO S.A	1	430.357.918
MAXIMILIANO PUIN	1	117.595.756
MEGACONSTRUEQUIPOS S.A	2	644.245.000
MINTRACOL S.A	1	194.437.500
PAVIMENTOS COLOMBIA S.A	1	685.915.328
PEDELTA SOCIEDAD	2	76.000.000
PREFABRICADOS DE CONCRETO TUBOX S.A	1	33.749.555
RIAÑO CONSTRUCCIONES LTDA	1	136.577.699
SIDERURGICA NACIONAL SIDENAL S.A	1	2.394.000.000
SISTEMAS INTEGRALES ESTRUCTURADOS S.A	1	786.495.554
SOLETANCHE BACHY CIMAS S.A	1	774.761.570
STUP DE COLOMBIA LTDA	1	87.321.600
UNION TEMPORAL CONSTRUCIVILES JP	1	106.634.799
UT MG2	1	739.396.158
VARILLAS FIGURADAS LTDA	1	29.578.350
TOTAL REGISTROS	33	14.636.488.323

Fuente: Relación de gastos presentada por el Interventor. Papeles de Trabajo.

De las 29 ofertas mercantiles que aparecen en la relación de gastos del anticipo se analizaron 15, con espacios en blanco para el valor, forma de pago y el valor de las garantías.



En la visita al Director de Interventoría se pudo establecer que las copias de las ofertas mercantiles dispuestas al Equipo auditor corresponden efectivamente a las copias que mantiene el Interventor en sus archivos. La razón de ocultar los valores en las fotocopias obedece a la reserva en los precios contratados por el Contratista, por considerar que estos eran propios de su negociación. La Interventoría verifico algunas de ellas constatando el valor y porcentaje sobre el cual se iba a girar.

Se resalta la ejecución de los recursos del anticipo mediante ofertas mercantiles. Donde el interventor en la visita fiscal realizada el día 19 de octubre manifiesta: ***“En el tema de la oferta nos tuvieron que mostrar el valor porque la negociación es propia de ella, los valores y los términos de los acuerdos es reservado.***

En las copias que tiene la Interventoría no aparecen los valores, porque el contratista manifiesta, según el interventor, que son reserva de la negociación propia del contratista con el proveedor o subcontratista.

Es importante puntualmente resaltar que en el Memorando DTGC-435-33390 de Septiembre 3 de 2009 de la Dirección Técnica de Gestión Contractual del IDU dirigido a la Dirección de Mantenimiento en forma expresa y concreta le aclara que: ***“En atención a lo dicho por el Consejo de Estado y por la Corte Suprema de Justicia, el anticipo, es considerado un préstamo, por lo tanto debe destinarse a la iniciación de la obra, al cumplimiento del objeto pactado en el contrato celebrado, y sobre esos recursos la entidad publica controlará su destinación.***

En este orden de ideas, no sería procedente la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles presentadas por el contratista, el desembolso del mismo, deber ir condicionado a cumplir la obligación establecida en el manual de interventoría de: “entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual”.!

Si se aceptara las situación presentada, se desvirtúa la figura del anticipo como tal, toda vez que se estaría entregando recursos de una entidad publica a un tercero, sin recibir a cambio un bien o servicio que facilite al contratista el cumplimiento y ejecución del objeto contractual. Así mismo, de conformidad con el Manual de Interventoría, el anticipo sólo podrá utilizarse exclusivamente para: “... la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialistas y demás trabajadores vinculados al proyecto...” (Resaltado y subrayado fuera de texto).

El IDU estaría incumpliendo sus propias directrices pudiendo incurrir en culpa o dolo, ya que conociendo que no se debía aceptar la figura de la oferta mercantil para el manejo del anticipo; permitió que se le diera un alcance a la figura de la **OFERTA MERCANTIL que no tiene**, porque en el ámbito de la contratación pública no tiene respaldo jurídico, menos como está siendo utilizada por el IDU que por una mera oferta, se permita transferir recursos a un particular para que disponga de ellos, lo cual no es otra cosa que permitirle a un tercero o



subcontratista que disponga de los recursos por tiempo indeterminado, no permite tener un control cercano, inmediato y disponible de los dineros públicos; tampoco se perciben para el estado rendimientos financieros y cuando estos se producen se quedan en las cuentas de particulares, lo anterior sin que exista la obligación de entregar como en un contrato de compraventa de manera alterna e inmediata el bien objeto de la negociación, sino que estos dineros públicos reposan a libre disposición de subcontratistas o terceros, y al estar en manos de particulares podrían llegar a quedar por fuera del amparo de las aseguradoras y tener un riesgo innecesario e inminente de pérdida.

Las conductas descritas podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por ir en contra de lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, numeral 8; artículo 25, numeral 2 y 3; Artículo 26, numeral 1, 2, 3 y 5; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1.

3.1.9. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad aprueba el pago al Contratista de productos de Estudios y Diseños clasificados como de actualización, a pesar que éste concepto estaba previsto en los contratos de obra de la Fase III Transmilenio: IDU-134-2007(GRUPO 1), IDU-135-20078(GRUPO2), IDU136-2007(GRUPO3), IDU-137-2007 (GRUPO 4), IDU-138-2007 (GRUPO 5).

Este hallazgo se traslado a la Contraloría General de la república que mediante Auto N° 0002 del 5 de noviembre de 2.010, asumió por control excepcional las actuaciones referidas a la "...Contracción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera Décima y Carrera Séptima"

Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque la entidad aprueba el pago al Contratista de productos de Estudios y Diseños clasificados como de actualización, a pesar que éste concepto estaba previsto en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio.

Lo anterior, se evidenció cuando se aprueba mediante Otrosís la actualización de Estudios y Diseños, a pesar que en los contratos de obra se previó en la Cláusula 4. Alcance y desarrollo del contrato en sus numerales 4.1.4.1 Ajuste y/o Complementación de los Estudios y Diseños, y numeral 4.1.4.2 Modificación de los Estudios y Diseños.

No existe duda que los anteriores numerales, 4.1.4.1 y 4.1.4.2, incorporan cualquier posibilidad de adaptación y/o adecuación y/o complementación y/o ajuste y/o modificación de los Estudios y Diseños entregados al contratista por el IDU.

Cada uno de los conceptos mencionados anteriormente se precisa en el contrato, de la siguiente manera:

- Adaptar: Acomodar, ajustar algo a otra cosa.
- Adecuar: Proporcionar, acomodar, apropiar algo a otra cosa.
- Complementar: Cosa, cualidad o circunstancia que se añade a otra para hacerla íntegra o perfecta.
- Ajustar: Hacer y poner algo de modo que case y venga justo con otra cosa.

Aunado a los anteriores conceptos, en el numeral 4.1.4.2 se precisa el concepto de Modificación de los Estudios y Diseños de la siguiente manera: “Cuando el Contratista justifique técnicamente con el aval de la Interventoría que no es viable la ejecución de alguna de las obras, aún después de haber realizado alguna adaptación y/o adecuación y/o complementación y/o ajuste de los estudios y diseños y especificaciones entregados por el IDU, éste deberá presentar al IDU los planos finales para construcción que viabilicen la ejecución de la obra contratada respetando las condiciones que para el efecto se definen en el Apéndice A numeral 4.1.” (Subrayado fuera de texto.)

Igualmente, en la Cláusula 4. Alcance y desarrollo del contrato, numeral 4.2 Etapa de Construcción, en el tercer párrafo se presenta lo siguiente:

“Durante la etapa de construcción, si fuere necesario realizar ajustes y/o complementaciones y/o modificaciones a los estudios y diseños para su implantación por situaciones imprevistas o por que se demuestre técnicamente por parte del Contratista, con la aprobación de la Interventoría, la imposibilidad de ejecutar las obras contratadas con los diseños y las especificaciones técnicas entregadas por el IDU, se procederá de acuerdo con el procedimiento establecido en la cláusula 4.1, numeral 4.1.4. Si los ajustes y complementaciones implican modificaciones al cronograma de metas físicas, el Contratista presentará a consideración de la Interventoría el respectivo ajuste para su aprobación. En éstos eventos, las mayores costos serán cubiertos por el componente “imprevistos” del AIU.”

Revisado lo anterior, se evidenciaba que en el evento que fuere imposible ejecutar las obras contratadas con los diseños disponibles y/o después de haber realizado ajustes y/o complementaciones y/o modificaciones a estos, el Contratista tenía la obligación de hacerlos con cargo a los imprevistos del AIU.

Asimismo, en el numeral 9.1.1 Valor Global Total., se estipulaba lo siguiente: “Este valor incluye todos los costos directos e indirectos en que incurra el Contratista para la adecuada ejecución de las actividades de **Preconstrucción,**



*Construcción y Mantenimiento, incluidas los componentes Social, Ambiental y de Manejo de tránsito y señalización. Dicha suma, corresponde al valor ofrecido por concepto de Valor Global Total por el Contratista en su Propuesta, y será hasta la suma de **DOSCIENTOS TRECE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$213.890.249.965)***”

Por lo anterior, se observa que por ser los ajustes y/o complementaciones y/o modificaciones a los estudios y diseños de la etapa de Preconstrucción, estos costos estaban previstos en el Valor Global Total de los Contratos.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5 literales a, b, c, e y numeral 7, 8, artículo 25, numerales 2, 4 y 12; artículo 26, numeral 1, 2, 3, 4; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1.

Por lo anterior, se incumple lo establecido en la Ley 80 de 1993, Artículo 60 en la Ley 734 de 2002 Artículo 34 numerales 1 y 2; Artículo 35, numeral 1.

3.1.10. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y potencial hallazgo fiscal por la suma de \$ 637.902.100, porque al margen de la afectación a la movilidad peatonal ocasionada por el incumplimiento en el plan de tránsito señalización y desvíos y la proliferación de vendedores ambulantes, en el proceso constructivo de cerca de 5.900 m2 de la plaza ubicada frente a la entrada a la Universidad Nacional, se vienen instalando adoquines que pueden ser desprendidos por los estudiantes convirtiéndose en un elemento de ataque en situaciones de protesta, tal como ha sucedido en el pasado, constituyéndose su reposición en un daño al patrimonio público.

Este hallazgo se traslado a la Contraloría General de la república que mediante Auto N° 0002 del 5 de noviembre de 2.010, asumió por control excepcional las actuaciones referidas a la “...Contracción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera Décima y Carrera Séptima”

Este Órgano de Control Fiscal con base en lo observado en la gestión adelantada al **Contrato de Obra IDU-137 de 2007**, considera necesario y oportuno informar como resultado de la labor de auditoria un Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y potencial hallazgo fiscal por valor de SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS DOS MIL CIEN PESOS M/CTE \$ 637.902.100, por la ejecución de las obras que se adelantan en la plazoleta de acceso de la Universidad Nacional sobre la calle 26, en la

instalación de adoquines que pueden ser desprendidos por los estudiantes convirtiéndose en un elemento de ataque en situaciones de protesta, tal como ha sucedido en el pasado, constituyéndose su reposición en un daño al patrimonio público.

CUADRO No. 17
GRUPO 4 DE LA TRONCAL CALLE 26 DEL SISTEMA TRANSMILENIO
TRAMO 3 COMPRENDIDO ENTRE LA TRANSVERSAL 76 Y LA CARRERA 42B Y EN EL TRAMO 4
COMPRENDIDO ENTRE LA CARRERA 42B Y LA CARRERA 19

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	L P No. IDU-LPDG-022-07
CONTRATISTA	GRUPO EMPRESARIAL VIAS BOGOTA-GEVB
INTEGRANTES	CONALVIAS S.A 94%
	CESAR JARAMILLO & CIA LTDA 1%
	EDGAR JARAMILLO J & CIA S.A.S 1%
	PATRIA S.A 1%
	INFRAESTRUCTURA CONCESIONADA S.A - INFRACON S.A 1%
	AGREMEZCLAS S.A 1%
	INGENIEROS CONSTRUCTORES E INTERVENTORES S.A- ICEIN S.A 1%
NUMERO CONTRATO	137-2007
VALOR INICIAL	\$ 315.580.224.330
VALOR ADICION N°1	\$ 3.057.363.448
VALOR ACTUALIZADO	\$ 318.637.587.778
PLAZO INICIAL	86 MESES
• PRECONSTRUCCION	4 MESES
• CONSTRUCCION	22 MESES
• MANTENIMIENTO	60 MESES
PLAZO ACTUALIZADO	86 MESES
FECHA INICIO	17-Jun-08
FECHA TERMINACION ETAPA PRECONSTRUCCION	16-Oct-08
FECHA TERMINACION ETAPA CONSTRUCCION	16-Ago-10
FECHA TERMINACION INICIAL	16-Ago-15
FECHA TERMINACION ACTUALIZADA	18-Jul-11

En visita fiscal realizada el viernes 22 de octubre de 2010, conjuntamente con el IDU, contratista e interventoría a las obras de espacio público que se realizan en la plazoleta de acceso a la Universidad Nacional, conforme a la solicitud realizada por la Coordinación del programa de Investigación en Tránsito y Transporte de la Universidad Nacional, se encontró:

(i) Tal como sucedió en el pasado, los adoquines que se viene colocando en la plazoleta frente a la entrada de la Universidad Nacional, podrían ser utilizados como proyectiles por los estudiantes, en situaciones de orden publico, generando situaciones de riesgo para la autoridad policial y afectaciones al patrimonio público por las reposiciones que tengan que hacerse.

De la misma manera en la visita fiscal se evidenció que el tipo de acabado establecido en el diseño y las especificaciones de construcción corresponden a adoquín de concreto y de arcilla, en la plazoleta de acceso a la Universidad Nacional con una ejecución en octubre 22 de aproximadamente 2000 m² (\$216.238.000,00) ya instalados del total de 5900 m² (\$637.902.100,00) que corresponde al 33%, de los que el constructor GRUPO EMPRESARIAL VÍAS BOGOTÁ S.A.S. debe instalar.

FOTO PLANO DE LOCALIZACION DE LA PLAZOLETA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA



Esta Contraloría encuentra que el tipo de material utilizado no es el apropiado para esta construir esta plazoleta, teniendo en cuenta su función de acceso a la Universidad Nacional por la calle 26, toda vez que es bien conocido de las frecuentes protestas que se convierten en alteración del orden público y sus enfrentamientos con la fuerza publica, por lo cual este ente de control advierte que el adoquín que se viene utilizando para la construcción de la plazoleta, puede ser desprendido por los estudiantes convirtiéndose en un elemento de ataque, tal como sucedió en el pasado, y por esta razón en el pasado este

material debió cambiarse por losas de concreto a fin de garantizar la seguridad y conservación de las obras.

En la documentación suministrada por el IDU en las actas no hay información específica en la cual se evidencie que se haya agotado la etapa de socialización de los diseños y especificaciones técnicas, en lo relativo al tratamiento de espacio público.

Uso de Adoquines	
	
Vista al oriente plazoleta Universidad Nacional	Vista al occidente plazoleta Universidad Nacional
	
Frente a universidad nacional	
El acabado de la plazoleta en este momento se esta realizando con material adoquín en concreto y arcilla, en un área aproximada de 2000 m² lo cual se considera riesgoso ya que puede ser usado como proyectiles ante situaciones de protesta por parte de los estudiantes de la Universidad Nacional como lo manifestó como ocurre con frecuencia Se muestra el acopio del material y el mismo instalado.	

(ii) Que el grupo Empresarial Vías Bogotá, contratista del Grupo 4 de la Fase III de la Troncal de Transmilenio por la calle 26, en el tramo 4 frente a la Universidad Nacional, no esta cumpliendo con el del Plan de Manejo de Transito Señalización y Desvíos contemplado en el apéndice F del

Contrato 137 de 2007, lo cual genera riesgos, incomodidad y movilidad restringida para peatones.

Se evidenciaron falencias en cuanto al cumplimiento del Plan de Manejo de Tránsito, Señalización y Desvíos, contemplados en el contrato IDU-137-07, toda vez que no se están mitigando los impactos causados por la ejecución de las obras a los usuarios, como lo establece el apéndice F en el capítulo 5. PLAN DE MANEJO DE TRÁNSITO, SEÑALIZACIÓN Y DESVÍOS, numeral 5.5.4. Condiciones de Intervención y el Capítulo 7. CONTENIDO DEL PLAN DE MANEJO DE TRÁNSITO, SEÑALIZACIÓN Y DESVÍOS, numeral 7.3 TRATAMIENTO A LAS DIFERENTES TIPOLOGÍAS DE TRANSPORTE, Indica los lineamientos para garantizar la operación de senderos peatonales entre los cuales no se están cumpliendo los siguientes:

- Para los senderos de desvío peatonales se debe garantizar como mínimo un nivel de servicio “D” como se cita a continuación: *Manejo peatonal y personas con movilidad reducida: el Contratista debe garantizar zonas peatonales seguras a lo largo de todo el corredor, mediante senderos continuos bien delimitados, señalizados, sin obstáculos y con un ancho mínimo en función de la demanda peatonal, manteniendo como mínimo un nivel de servicio no inferior a D en el periodo de máxima demanda peatonal por sectores.*
- *La superficie de rodadura de los senderos peatonales deberá ser en concreto, asfalto, adoquín u otro material que garantice confortabilidad y seguridad de los peatones (materiales no deslizantes), en ningún caso se permitirá superficies tales como afirmado, recebo, etc.*
- *Deberán garantizar la continuidad del flujo peatonal, evitando sobresaltos en la superficie de rodadura e interferencia con los flujos de bicicletas.*

Como lo podemos observar en las fotografías registro de la visita fiscal, los senderos peatonales se encuentran en materiales como recebo y afirmado, también se muestran tramos con empozamientos de agua, demasiado estrechos, con obstáculos, losas inestables, en muchos casos no se aísla los transeúntes de la obra como también del flujo vehicular ausencia de señalización, la falta de aislamientos hace que los vehículos estacionen en lugares que interrumpen la continuidad del flujo.

Senderos de desvíos Peatonales



Camino de acceso Universidad Nacional y Banco Popular en malas condiciones de drenajes y presencia de material tipo recebo y escombros resultados de intervenciones.



Los senderos peatonales se encuentran delimitados en esta zona, pero se encuentran en malas condiciones con las cuales no se aísla el peatón de la obra, ya que se transita sobre escombros e igualmente estancamientos de agua.



Senderos estrechos por los cuales solo se puede transitar, de manera incomoda una persona atentando contra el ancho mínimo en función de la alta demanda peatonal del sector.

La superficie de rodadura de los senderos de desvíos peatonales, se encuentra en losas sueltas inestables, que propician inseguridad junto con el material de recebo encontrado rodeando las losas; además de contacto directo entre el peatón y las intervenciones del proyecto.



(iii) Preocupa a este ente de control el manejo que se dará a la plazoleta de acceso a la Universidad Nacional que cuenta con un área de 5900 m² ante la innegable falta de control de vendedores ambulantes en los alrededores de la Universidad.

Igualmente se detectó la presencia sin restricción alguna de los vendedores ambulantes, los cuales están ubicados en ambos costados del sendero peatonal de ingreso de la Universidad Nacional de Colombia restringiendo la movilidad, causando incomodidad y congestiones peatonales.

Debido a lo observado se advierte sobre el manejo que se dará al tema de vendedores ambulantes en la plazoleta, la cual cuenta con un área de 5900 m² aproximadamente, y que actualmente se encuentra en ejecución, por lo cual la administración del espacio publico debe garantizar el adecuado manejo para evitar el alojamiento permanente para este tipo de comerciantes informales.

Manejo Peatonal Ingreso a La Universidad Nacional.	
	
El ingreso a la universidad nacional es con movilidad reducida debido a obras en ambos costados del camino de ingreso.	La presencia de vendedores ambulantes y la falta de control que evidencia el congestionamiento peatonal de ingreso a la Universidad Nacional.

En razón de lo anteriormente evidenciado, comedidamente le solicito informar a este Órgano de Control Fiscal, dentro del término de cinco (5) hábiles siguientes al recibo de la presente, las acciones pertinentes que la administración, a su digno cargo, adoptará para:

1. Asegurar el cumplimiento de lo establecido en el Apéndice F ESPECIFICACIONES PARA EL PLAN DE MANEJO DE TRANSITO, SEÑALIZACIÓN Y DESVÍOS y así mismo garantizar la seguridad, confortabilidad, movilidad y demás condiciones de los peatones dando continuidad y realizando la adecuación de senderos.
2. Evitar el riesgo que conlleva la utilización de adoquín como acabado de los 5.900 M2 de la plazoleta de acceso a la Universidad Nacional e impedir que estos elementos sean removidos en incidentes de protestas y desordenes públicos que con frecuencia se presentan dentro y fuera de las instalaciones; hechos previsibles incluso desde el proceso de socialización del proyecto con la Universidad Nacional, donde no se evidencia el resultado final del trabajo de mejoramiento de la plazoleta, además teniendo en cuenta que esta institución comprende gran parte del espacio publico intervenido en el tramo 4.
3. Ante la inevitable presencia de vendedores ambulantes en el sector, como se manejara el espacio publico de aproximadamente 5900 m² una vez entregada la plazoleta y como se esta manejando esto hoy para garantizar la no afectación de la movilidad de los peatones garantizando el ancho mínimo en función de la demanda.



Es necesario precisar que con las actuaciones enunciadas se denota errores en la planeación, utilización inapropiada de materiales de construcción para esta obra dada las características del espacio geográfico donde serán construidas, considerando que es el punto de ingreso y salida de los estudiantes de la Universidad Nacional, que como es de conocimiento publico de manera intempestiva promueven protestas las cuales crean caos en la movilidad y generan hechos de vandalismo e inseguridad, por consiguiente la utilización de estos adoquines se van a convertir sin lugar a dudas en instrumentos de agresión al ser removidos o despegados por los estudiantes, además del daño inminente en la construcción, lo que conllevara necesariamente a reparaciones y arreglos que se convertirán en inversiones nuevas, lo cual generara detrimento al patrimonio publico; porque en este sitio teniendo una visión real de la problemática del sector, no debió utilizarse por ningún motivo el adoquín como elemento para la construcción de estas obras.

La Planeación es una herramienta fundamental en el proceso contractual, pues toda decisión al comenzar un proceso de contratación debe estar precedida de la planeación, la cual empieza a partir del momento en que al interior de la Entidad se estudia y evalúa la forma de satisfacer una necesidad específica en cumplimiento de sus fines Constitucionales y de la Función Pública.

Ciertamente para establecer dicha necesidad es indispensable que la entidad evalúe además de los aspectos financieros, técnicos, jurídicos y presupuestales, las características del sitio donde se va a desarrollar la obra, para que los instrumentos, materiales, tipo de construcción que se proyecte sea la mas segura, servible y útil, sopesando todas sus fortalezas, problemas y fragilidades de su entorno.

En vigencia de la Ley 80 de 1993, se instituyó bajo el principio de economía como parte de la etapa precontractual, la obligación de establecer de manera previa al inicio del proceso de selección del contratista o a la firma del contrato, **la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar** y las autorizaciones y aprobaciones para ello, así como el deber de las entidades públicas de la elaboración de los estudios, diseños y proyectos requeridos y de los pliegos de condiciones.

Con su posterior reglamentación a través del Decreto 2170 de 2002, se introdujo además de la obligación de realizarlo de manera previa a la apertura de los procesos de selección: a) El requerimiento de una información consistente en la definición de la necesidad; b) **La definición técnica de la forma en que la entidad puede satisfacerla, que podía corresponder a un proyecto, estudio, diseño o prediseño**; c) La inclusión de las condiciones del contrato a celebrar, tales como objeto, plazo y lugar de ejecución del mismo; d)



El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato y, e) **El análisis de los riesgos de la contratación y en consecuencia el nivel y extensión de los riesgos que deben ser amparados por el contratista.**

Hoy bajo el esquema de la nueva Ley de contratación, Ley 1150 de 2007 y su Decreto Reglamentario 2474 de 2008, se incorporó una etapa en los procesos de contratación estatal, **conocida como previa o de planeación**, que obliga a las entidades públicas, en virtud ya no solamente del principio de economía, sino de transparencia y publicidad, la obligación de elaborar dichos estudios previos, bajo los parámetros contemplados en la norma y su publicación junto con los anexos que conforman toda la etapa previa o de planeación.

Quiso el legislador al incluir esta nueva etapa como un requisito en los procesos contractuales, rescatar la importancia que comporta una juiciosa, detallada y responsable planificación del futuro proceso de selección y de su producto final que no es otro que el contrato estatal dirigido a satisfacer las necesidades y a la optimización de los recursos.

En conclusión, uno de los aspectos relevantes en la contratación estatal es la parte de la planeación donde se deben elaborar estudios previos, prediseño y diseño, allí se deben determinar todos los riesgos, prever las particularidades del tipo de obra, el sitio donde se va a construir y todas las características de su entorno y dinámica social, para tomar las medidas preventivas necesarias e invertir los recursos públicos donde tengan una mayor consistencia estructural y económica en el tiempo.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y potencial fiscal de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993 artículos 23, 26, numerales 1, 2, 4 y 5; Ley 1150 de 2007 artículo 4, 13; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 87 de 1993, artículo 2 literales a, b y h; Ley 734 de 2002, artículo 1, 2 y 21, artículo 35, numeral 1

3.2 Obras de Valorización Acuerdo 180 de 2.005

3.2.1. Hallazgo Fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria por valor de \$3.389.742.222, por cambio de especificaciones en la estructura metálica, mayores costos de interventoría y anticipo no amortizado faltando 13 días para la finalización del contrato, en tres (3) puentes peatonales ubicados en la localidad de Usaqué, contratados con el Consorcio Peventonales con recursos provenientes del Acuerdo de Valorización 180 de 2005. Con el contrato de obra IDU No. 079 de 2009. Hallazgo comunicado al IDU con Radicado IDU N°2010 526 020975 2 del 13/08/2010.



CONTRATO DE OBRA IDU No. 079 DE 2009

HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y LA EXISTENCIA DE UN POSIBLE HALLAZGO FISCAL POR VALOR DE \$3.389.742.222, QUE PODRÍA OCASIONARSE A LAS ARCAS DISTRITALES DERIVADO COMO CONSECUENCIA DE LOS ATRASOS DEL 76% EN LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PACTADA QUE GENERARON MAYORES COSTOS DE INTERVENTORIA (\$271.218.160) Y POR EL MANEJO DEL ANTICIPO GIRADO AL CONTRATISTA (\$2.073.678.148) EL 14 DE DICIEMBRE DE 2009, EN CUANTÍA DE DOS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$2.697.851.255), ASI COMO POR EL CAMBIO DE ESPECIFICACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE LOS PUENTES METALICOS.

En seguimiento al Contrato de Obra IDU No. 079 de 2009, suscrito con el contratista CONSORCIO PEATONALES con el objeto de la Construcción del puente peatonal Av. Alberto Lleras Camargo (AK 7) por Cll. 182, Puente peatonal Av. Laureano Gómez (AK 9) por Cll. 130 b y Puente peatonal Av. Laureano Gómez (AK 9) por la calle 123, correspondientes respectivamente a los códigos de obra 302, 305 y 306 del acuerdo 180 de 2005 de valorización, en Bogotá D.C., la Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación el avance del contrato evidenciado en los siguientes hechos:

CUADRO No.17

FALTANDO 13 DÍAS PARA LA TERMINACIÓN DEL CONTRATO DE CONSTRUCCIÓN DE LOS 3 PUENTES, LA OBRA TIENE UN ATRASO DEL 75% Y EL CONTRATISTA NO HA LEGALIZADO AÚN EL 77% DEL ANTICIPO ENTREGADO POR EL IDU

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	IDU-SAMC-SGI-004-2009 Resolución 4103 del 16 de octubre de 2009
CONTRATISTA	CONSORCIO PEATONALES
INTEGRANTES DEL CONSORCIO	Constructora Arkgo Ltda 24%
	Sociedad Geos Consulting S.A. 24%
	Sociedad Construcciones mecánicas S. A 1%.
	Apolinar Franco Giraldo 50%
	Constructora Inca Ltda. 1%
NUMERO DEL CONTRATO	079 de Noviembre 20 de 2009
VALOR ACTUALIZADO	\$ 7.391.421.052,00
PLAZO INICIAL	6 Meses
•PRELIMINARES	1 MES



CONCEPTO	DATOS
•CONSTRUCCIÓN	5 Meses
PLAZO ACTUALIZADO	9 Meses
FECHA INICIO	26 de Noviembre de 2009
FECHA TERMINACION INICIAL	25 de Mayo de 2010
FECHA TERMINACION REAL	25 de Agosto de 2010
VALOR INICIAL	\$7.391'421.052
VALOR ANTICIPO GIRADO 40%: el 14 de diciembre de 2009	\$ 2.697.851.255
VALOR ANTICIPO POR LEGALIZAR	\$ 2.073.678.148,00
% DE ANTICIPO POR LEGALIZAR	77% Agosto 3 de 2010
VALOR OBRA PROGRAMADA	\$7.391.421.052
VALOR OBRA EJECUTADA	\$1.855.837.543
% ATRASO DE LA OBRA	75% Agosto 3 de 2010

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

ETAPA PRECONTRACTUAL

Revisados los documentos de la etapa precontractual por parte de este grupo auditor se observó que los estudios y diseños fueron realizados por el CONSORCIO CEI-SMA en desarrollo del contrato IDU-037 de 2006 los cuales fueron la base para Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-020-2009, apertura que fue ordenada mediante Resolución No. 2605 de julio 21 de 2009.

Mediante Resolución 3562 del 10 de septiembre de 2009 se declara desierta la Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-020 de 2009 por el no cumplimiento de requisitos de los oferentes y se anota como causa de rechazo: *"De conformidad con el numeral 2.2.8.3 del pliego de condiciones por cuanto la sumatoria del valor de los dos puentes de mayor valor relacionados, expresada en SMLMV, No es igual a superior al 50% del presupuesto oficial de este proceso de selección"*

Como resultado de la declaratoria de desierta de la Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-020-2009 se procede mediante Resolución 4103 del 16 de octubre de 2009 a dar apertura a la Selección Abreviada Menor Cuantía No. IDU-SAMC-SGI-004-2009.

Que observadas las exigencias contempladas en los pliegos de la Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-020-2009 y los pliegos de selección Abreviada de Menor Cuantía IDU-SAMC-SGI-004 2009, respecto de los requisitos para cumplir la experiencia específica, el cual generó la declaratoria de desierta de la

Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-020-2009 y por la cual se dio lugar a la Selección Abreviada, se observan cambios así:

CUADRO No. 18
REQUISITOS EXPERIENCIA ESPECÍFICA

LICITACIÓN PÚBLICA IDU-LP-DTC-020-2009	SELECCIÓN ABREVIADA IDU-SAMC-SGI-004-2009
En el numeral 2.2.8.3 “Experiencia aceptable y sus condiciones”, específicamente respecto de la Experiencia Específica señala: <i>“para acreditar la experiencia específica, dentro de los contratos con los cuales el proponente acredita la experiencia general, deberá:</i> <i>Certificar haber construido dos (2) puentes peatonales metálicos o vehiculares metálicos, lo cual deberá acreditar mediante un máximo de dos contrato (s), terminado (s) o en ejecución, en los últimos DIEZ (10) AÑOS FISCALES o en los últimos DIEZ (10) AÑOS anteriores a la fecha de cierre de esta Licitación, a elección del proponente, en donde la sumatoria del valor de los dos puentes relacionados, expresada en SMMLV, sea igual o superior al 50% del presupuesto oficial de este proceso de selección.</i> <i>Por lo menos uno de los contratos con los que el proponente acredita la experiencia específica debe haberlo celebrado directamente como <u>Contratista</u> de una entidad Estatal Colombiana, no como subcontratista.”</i> <i>En el caso de proponentes plurales, si la experiencia específica se acredita a través de varios de sus integrantes, el integrante que acredite el mayor porcentaje de experiencia específica deberá tener una participación igual o superior al 50% en el Consorcio o Unión Temporal que se constituya o se conforme para presentarse en el presente proceso de selección, y de ser quien ejecute las actividades correspondientes a la experiencia específica solicitada. Si la experiencia específica se acredita por uno solo de los integrantes, dicho integrante deberá ser quien tenga una</i>	En el numeral 2.2.7.3 “Experiencia aceptable y sus condiciones”, específicamente para la Experiencia Específica señala lo siguiente: <i>“para acreditar la experiencia específica, dentro de los contratos con los cuales el proponente acredita la experiencia general, deberá:</i> <i>Certificar en máximo dos contrato (s), terminado (s) o en ejecución, en los últimos DIEZ (10) AÑOS FISCALES o en los últimos DIEZ (10) AÑOS anteriores a la fecha de cierre de este proceso, a elección del proponente, haber construido uno (1) o dos (2) puentes peatonales metálicos o vehiculares metálicos, cuyo monto conjunto expresado en SMMLV, sea igual o superior al 25% del presupuesto oficial de este proceso de selección.</i> <i>En el caso de proponentes plurales, si la</i>



LICITACIÓN PÚBLICA IDU-LP-DTC-020-2009	SELECCIÓN ABREVIADA IDU-SAMC-SGI-004-2009
<i>participación igual o superior al 50% en el Consorcio o Unión Temporal y quien ejecute las actividades correspondientes a dicha experiencia específica.”</i>	<i>experiencia específica es acreditada por más de un integrante, se tendrá en cuenta lo siguiente:</i>
	✓ <i>Si uno de los integrantes acredita la experiencia específica solicitada, dicho integrante deberá tener una participación igual o superior al 50% en el Consorcio o Unión Temporal y quien ejecute las actividades correspondientes a dicha experiencia específica.</i> ✓ <i>Si más de uno de los integrantes acredita por separado el total de la experiencia específica solicitada, alguno de ellos deberá ser quien tenga una participación igual o superior al 50% en el Consorcio o Unión Temporal y quien ejecute las actividades correspondientes a dicha experiencia específica.</i> ✓ <i>Si entre más de un integrante acreditan la experiencia específica solicitada, el integrante que acredite el mayor porcentaje de experiencia específica deberá tener una participación igual o superior al 50% en el Consorcio o Unión Temporal y ser quien ejecute las actividades correspondientes a la experiencia específica solicitada.</i>
	<i>Así mismo, por lo menos uno de los contratos con los que el proponente acredita la experiencia específica deberá haberlo celebrado con entidad estatal colombiana, el proponente debe haberlo celebrado directamente como contratista y no como subcontratista. El valor del contrato estatal colombiano deberá ser como mínimo del 15% del presupuesto oficial del presente proceso de selección.</i>

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

Lo anterior a juicio de este grupo auditor, desde el punto de vista técnico, si bien el requisito de experiencia específica no constituía un criterio de calificación si lo era un parámetro para la admisibilidad de las propuestas, generando con ello poca claridad frente al proceso de selección por cuanto si era precisamente este requisito necesario para el cumplimiento de la admisión de las propuestas



en el proceso de la Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-020-2009 no se entiende porque el Instituto decide para el proceso de selección abreviada disminuir el porcentaje de cumplimiento de experiencia específica del 50% al 25% y condicionar el porcentaje de contratos con el estado al 15%.

Desde el punto de vista técnico, a juicio del grupo auditor, se debieron mantener los requisitos de experiencia específica contenidos en los pliegos de condiciones de la Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-020-2009 en los pliegos de la selección Abreviada de Menor Cuantía IDU-SAMC-SGI-004 2009, máxime cuando fue precisamente **el no cumplimiento de este requisito** el que generó la declaratoria de desierta del proceso de selección de la Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-020-2009.

ETAPA CONTRACTUAL

Modificaciones contractuales

El contrato de obra No. 079 de 2009 se suscribe entre las partes el 20 de noviembre de 2009 dándose inicio al mismo el 26 de noviembre de 2009, según acta de iniciación No. 1 suscrita entre las partes.

Posterior al inicio del contrato de obra No. 079 de 2009 se suscribe, el 22 de febrero de 2010 el OTROSÍ No. 1 con el objeto, según la CLAUSULA PRIMERA, de: “De conformidad con lo dispuesto en la Cláusula 34 del Contrato 079 de 2009 – DOCUMENTOS DEL CONTRATO – entiéndase incorporado al mismo el Apéndice E Capítulo 2, “GESTION SOCIAL”, correspondiente al Proceso de Selección IDU-SAMC-SGI-004-2009, anexo al presente en Noventa y cuatro (94) folios”.

Lo anterior a juicio de este grupo auditor constituye falta de control en los procesos de contratación de la entidad si se tiene en cuenta que dentro del cuerpo texto del OTROSÍ No.1 se anota lo siguiente: “Que mediante memorando STESV-336-2117 del 1° de febrero de 2010, la Subdirección Técnica de Ejecución del Subsistema Vial solicita a la Dirección Técnica de Gestión Contractual la elaboración de un otrosí al Contrato IDU 079 de 2009, con el fin de incorporar el Apéndice Social al mismo manifestando que: **“Debido a que durante el proceso de Selección Abreviada IDU-SAMC-SGI-004-2009, no fue publicado en la Página de Contratación a la Vista el texto correspondiente al CAPITULO 2 del APENDICE E, (APENDICE SOCIAL), al cual hace referencia el literal E) de la Cláusula 13 del contrato 079 de 2009...”** (negrilla y subrayado fuera de texto)

Posteriormente en desarrollo del contrato se suscribe el 25 de mayo de 2010, es decir, el día de finalización del plazo inicial del contrato, la Prórroga No. 1 al contrato por un periodo adicional de tres (3) meses sustentado en:

- ✓ No entrega oportuna de los predios para el costado oriental del proyecto 305
- ✓ No entrega del predio Laboratorio Hormonal del costado oriental del proyecto 306
- ✓ La secretaria de Ambiente emite resoluciones ambientales de los proyectos 305 y 306 el 22 de diciembre, un mes después de firmada el acta de inicio
- ✓ Se esta a la espera de la resolución ambiental del proyecto 302

Por lo anterior este grupo auditor considera que se configura un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal debido a la falta de planeación por parte de la Entidad al iniciar un proceso licitatorio sin el lleno de los requisitos como lo dispone la Ley 80 de 1993 respecto de contar con las licencias, permisos y predios requeridos los cuales solo se contaba con el 4% del área requerida (939.72 m²) la cual era de 25.495.80 m² como se observa en el siguiente cuadro:

ESTADO DE ADQUISICIÓN DE PREDIOS

CUADRO No. 19
RELACIÓN DE PREDIOS

Proyecto 302					
Total Predios	Dirección	Área Predio m2	Fecha Entrega IDU	Registro Topográfico	Observaciones
1	Calle 182 # 7 - 16 Costado Occidental	900,55	9 de Diciembre de 2009	38918	-
2	Calle 182 # 7 - 24 Costado Occidental	166,74	9 de Diciembre de 2009	38919	-
3	Cra 7°# 182A - 40 Costado Oriental	19.898,01	27 de Enero de 2010	38920	El predio no requiere demolición de Vivienda
Proyecto 305					
Total Predios	Dirección	Área Predio m2	Fecha Entrega IDU	Registro Topográfico	Observaciones
1	Calle 130B # 8 - 07 Costado Oriental	300,30	26 de Noviembre de 2009	38926	-
2	Calle 130B # 8 - 15 Costado Oriental	183,75	22 de Febrero de 2010	38925	

3	Calle 130B # 8 - 23 Costado Oriental	192,62	26 de Noviembre de 2009	38924	-
4	Calle 130B # 8 - 31 Costado Oriental	166,8	27 de Noviembre de 2009	38923A	-
5	Calle 130B # 8 - 39 Costado Oriental	165,64	12 de Enero de 2010	38922	-
6	Calle 130B # 8 - 45 Costado Oriental	291,39	15 de Enero de 2010	38921	-
Espacio Público	Costado Occidental	1.104,20	6 de Enero de 2010		Resolución N° 9302
Proyecto 306					
Total Predios	Dirección	Área Predio m2	Fecha Entrega IDU	Registro Topográfico	Observaciones
1	Calle 123 # 7C - 31 Costado Oriental	280,00	26 de Noviembre de 2009	38928	-
2	Cra 7C # 122 - 21 Costado Oriental	240	20 de mayo de 2010	38929	
3	Cra 7C # 122 - 45 Costado Oriental	280	20 de mayo de 2010	38930	
Espacio Público	Costado Occidental	1.325,80	6 de Enero de 2010	-	Resolución N° 9302
Mes	Predios Entregados	Porcentaje		Área	
		%	% Acumulado	m2	%
Noviembre	4	29%	29%	939,72	4%
Diciembre	2	14%	43%	1.067,29	4%
Enero	5	36%	79%	22.785,04	89%
Febrero	1	7%	86%	183,75	1%
Mayo	2	14%	100%	520,00	2%
Total	14	100%		25.495,80	100%

Fuente: IDU

CUADRO No. 20
ENTREGA DE LICENCIAS AMBIENTALES

Proyecto	Radicación Solicitud IDU	Fecha	Resolución aprobatoria	Fecha Emisión de la Resolución	Fecha recibo Consortio
302	2009ER43357	03/09/09	3044	09/04/10	23/04/10
305	2009ER43357	03/09/09	9302	22/12/09	
306	2009ER43357	03/09/09	9303	22/12/09	

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Además de lo anterior observa este Grupo Auditor que dentro del contenido de la Prorroga No. 1 al contrato de obra se anota lo siguiente: “...para dar inicio a las actividades silviculturales en los proyectos 305 y 306, la Secretaria de Ambiente, solo emitió las respectivas resoluciones ambientales hasta el pasado 22 de diciembre, un mes después de firmada el acta de inicio, **las cuales se requerían antes del inicio de la obra.** Al momento se esta a la espera de la resolución ambiental para el tratamiento silvicultural, que cubre el costado oriental del proyecto 302.” (negrilla y subrayado fuera de texto).

De lo anterior es claro observar que la misma entidad admite, al conceder la prórroga y al anotar la necesidad de dichos requisitos previos al inicio del proyecto la falta de planeación en el proceso licitatorio por cuanto aún no se contaban con las licencias ambientales, las cuales son radicada por el IDU ante la Secretaria Distrital de Ambiente el 3 de septiembre de 2009, es decir, siete días antes de haberse declarado desierto mediante la Resolución No. 3562 del 10 de septiembre de 2009 el proceso licitatorio inicial IDU-LP-DTC-020-2009.

PLAZOS Y ATRASOS DEL CONTRATO

El plazo inicial del contrato estaba previsto a ejecutarse en 6 meses, un mes para actividades preliminares y 5 meses más para construcción habiéndose suscrito el acta de iniciación el 26 de noviembre de 2009 con una fecha prevista de terminación inicial al 25 de mayo de 2010, sin embargo y luego de los inconvenientes surgidos durante el desarrollo del mismo que generaron la prórroga por tres meses más, la fecha final de terminación esta prevista para el 25 de agosto de 2010.

Como consecuencia de los problemas surgidos, es decir, la falta oportuna de adquisición de predios, la falta oportuna de las licencias ambientales y los bajos rendimientos del contratista han generado en desarrollo del proyecto atrasos considerables como se muestra en el siguiente cuadro respecto de los valores inicialmente programados Vs. los ejecutados dentro del plazo inicialmente previsto así:



CUADRO NO. 21
ATRASO A 21 DE JULIO DE 2010

Proyecto	VALOR		ATRASO
	PROGRAMADO	EJECUTADO	%
302	2.547.385.143	870.431.208	65,83
305	2.346.612.473	616.259.376	73,74
306	2.497.423.436	369.146.959	85,22
TOTAL	7.391.421.052	1.855.837.543	74,89

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Del cuadro anterior es claro observar que a la fecha, 21 de julio de 2010, el proyecto total alcanza un atraso considerable del 75% siendo significativo el atraso para el proyecto 306 (Puente AK 7 por CI 182) del orden de 85%, seguido del proyecto 305 (Puente AK 9 por CI 130B9) con un atraso del 74% y finalmente al proyecto 302 (Puente AK 9 por CI 123) con un atraso del 66%.

Lo anterior, a juicio de este grupo auditor, constituye una alerta si se tiene en cuenta que superar el 75% de atraso en el tiempo concedido de prorroga tres (3) meses significaría ejecutar una inversión de \$5.535 millones en el tiempo restante a 25 de agosto, es decir, 35 días de ejecución del proyecto, hecho que probablemente no se alcance si se observa que solo en 7 meses que se lleva de ejecución del proyecto se ha ejecutado \$1.855 millones.

ANTICIPO

Respecto del anticipo en la CLAUSULA 9 del contrato 079 de 2009 se establece:

*“El IDU entregará al **CONTRATISTA** un anticipo equivalente al cuarenta por ciento (40%), del valor de la construcción de cada proyecto el cual será amortizado en el mismo porcentaje en cada Acta Pago de Obra. El anticipo será entregado al **CONTRATISTA** previo la suscripción del acta de inicio. Será girado por el IDU dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la cuenta de cobro correctamente elaborada y su giro no constituye condición previa para la iniciación de la obra. El anticipo en ningún caso se considera pago y estará sujeto a la concepción y requisitos que para el manejo del mismo se establecen en el Manual de Interventoría del IDU (o el documento que le reemplace) vigente a la fecha de suscripción del contrato.*

PARÁGRAFO PRIMERO - MANEJO DEL ANTICIPO: El **CONTRATISTA** deberá abrir una cuenta de ahorros a nombre suyo y del IDU quien para estos efectos estará representado por el Interventor, quien vigilará el buen manejo y correcta inversión del anticipo. El **CONTRATISTA** deberá justificar los giros y movimientos que se realicen en la cuenta y suministrarle al interventor toda la información que éste le requiera. Una vez abierta la cuenta, el IDU girará el anticipo el cual únicamente podrá invertirse de acuerdo con el Plan de Inversión del mismo, actividad que deberá



ser verificada detalladamente por el interventor. De producir rendimientos financieros éstos deberán ser consignados en la cuenta indicada por el IDU, una vez se termine de amortizar el anticipo. Todo lo anterior de conformidad con el Manual de Interventoría (o el documento que le remplace) y lo establecido en el memorando IDU SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En ningún caso la suma del anticipo podrá superar el cincuenta por ciento (50%) del valor total del contrato."

A la fecha, 12 de mayo de 2010, por concepto de anticipo se ha otorgado el total del 40% representado en la suma de \$2.697.851.255 del cual solo se ha amortizado un total de \$624.173.107,00 correspondiente al 23.13% del total de anticipo otorgado como se observa en el siguiente cuadro:

ESTADO DEL ANTICIPO

CUADRO No. 22
ANTICIPO

Documento	Fecha	Valor	Amortización	Acta
Acta NC 2 de anticipo Proyecto 302	14 de diciembre de 2009	934.471.250	303.143.566	No 24 junio
Acta N°3 de anticipo Proyecto 305		848.877.394	207.637.980	No 25 junio
Acta N°4 de anticipo Proyecto 306		914.502.611	113.391.561	No 26 junio
Total		2.697.851.255	624.173.107	

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Preocupa a este ente de control que faltando apenas 13 días para la culminación del plazo adicional a 25 de agosto de 2010 no se haya amortizado el total del anticipo otorgado por el IDU al Contratista constituyendo ello, a juicio de este grupo auditor, la existencia de un potencial hallazgo fiscal en la suma de **\$2.073.678.148** por concepto de los dineros no amortizados a la fecha.

OBSERVACIONES INFORMES DE INTERVENTORIA

De la revisión efectuada por este grupo auditor a cada uno de los informes mensuales de interventoría se logro observar que la firma de interventoría evidencia diferentes incumplimientos por parte del contratista en los siguientes aspectos:

- ✓ Observaciones por falta de experiencia de profesionales
- ✓ Inconsistencia en programas de obra
- ✓ Se reportan bajos rendimientos técnicos y administrativos por parte del contratista



Que Mediante comunicado DGI-074-2010 de enero 29 de 2010 la interventoría apremia al contratista por los atrasos en las metas físicas de los tres proyectos indicando que los trabajos en redes no se han iniciado.

Advierte la interventoría al IDU en su informe No. 3 lo siguiente: *“la Interventoría notifica al IDU, que transcurridos setenta (70) días desde el inicio del contrato, fuera de las actividades preliminares, el contratista solo ha ejecutado la construcción de un pilote en concreto de 24.5 metros de longitud, en el proyecto 302 y que al 29 de enero de 2010 no existe maquinaria en ninguno de los tres frentes de obra para la continuación de los trabajos, finalmente la Interventoría manifiesta que dada la dinámica mostrada durante el desarrollo del proyecto es poca probable dar cumplimiento al plazo contractual situación conocida por el IDU y tratada en los diferentes comités semanales de seguimiento del contrato.”*

Además de lo anterior, mediante comunicado DGI-133-2010 de febrero 15 de 2010, la Interventoría emite respuesta a la carta radicada por el Contratista con número de consecutivo A16-0127- 2010 donde se argumenta que si bien se han presentado atrasos en la entrega de predios por parte del IDU, el contratista debió iniciar a la fecha actividades correspondientes a inicio de pilotaje, construcción de muros, redes e iniciación de actividades silviculturales en los proyectos 305 y 306. Adicionalmente se ratifica el atraso que presenta el contratista en la fabricación de los puentes y ratifica además su posición en cuanto a que el atraso presentado en la ejecución del proyecto es causal de incumplimiento a la deficiente gestión del contratista.

Por otra parte la firma de interventoría en su informe No. 4, Febrero 25 – Marzo 24 de 2010 – anota: *“Teniendo en cuenta los problemas que ha tenido el IDU para la entrega de los predios del costado oriental del proyecto 306 y la carencia de la licencia ambiental del proyecto 302, aunados con el bajo rendimiento de las actividades del contratista, es imprescindible la prórroga del contrato de obra y por lo tanto el contrato de Interventoría”.*

Además, en el informe No. 5, correspondiente al periodo Marzo 26 – Abril 25 de 2010, la Interventoría reitera al contratista los atrasos presentados en la entrega de las estructuras metálicas de los proyectos 302, 305 y 306.

En el informe No. 6, correspondiente al periodo, Abril 26 – Mayo 25 de 2010, la interventoría señala respecto del manejo del anticipo que: *“el Contratista NO ha querido entregar el informe mensual con los soportes tal como lo exige el Manual de Interventoría, ni ha allegado el extracto bancario correspondiente a los meses de abril y mayo”,* anotando así incumplimiento en este aspecto por parte del contratista y de lo cual se ha informado al IDU.

De otra parte y en el mismo informe No.6, la interventoria evidencia la falta de cumplimiento en los PMT debido a que *“La Secretaría Distrital de Ambiente hizo*



entrega hasta el pasado 23 de abril de la resolución del aprovechamiento silvicultural del proyecto con código de obra 302 y a que el IDU no ha entregado la totalidad de los predios del proyecto con código de obra 306.”

Por último en su informe No. 7 correspondiente al periodo, Mayo 26 – Junio 25 de 2010, la interventoría informa al contratista que: *“teniendo en cuenta lo estipulado en la Cláusula 19 del Contrato de Obra, MULTAS Y CLAUSULA PENAL, se está iniciando el trámite de incumplimiento, según lo estipulado en la Cláusula 13, OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA, A, Obligaciones en materia de ejecución, literal 5, y C, Obligaciones en materia de documentos, literales 2 y 3:*

“Dicha solicitud, se encuentra motivada por los siguientes incumplimientos:

- No entrega de informes SISO – AMBIENTALES correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo.*
- Informe del buen manejo del anticipo, correspondiente al mes de abril.*
- Incumplimiento en el cronograma de obra”*

Observa con preocupación este grupo auditor, que pese a evidenciarse incumplimientos en desarrollo del contrato, solo se procede, por parte del IDU a notificar al contratista de los incumplimientos imputados, hasta el día 12 de julio de 2010 mediante comunicación IDU STESV 336 20103360355481, es decir, con posterioridad al plazo contractual inicial que estaba previsto para el 25 de mayo de 2010 y transcurridos dos (2) meses del plazo adicional previsto para terminar el 25 de agosto de 2010.

VISITA DE OBRAS

Adicional al seguimiento hecho por este Organismo de Control el 1 de junio de 2010, este grupo auditor realizó inspección técnica al sitio de obras el día 13 de julio de 2010 observando el estado de las obras así:

Puente AK 9 por CI 123 (Proyecto 306)



Imagen Proyecto Terminado contractualmente al 31 de agosto de 2010



Estado a junio 1 de 2010, con un atraso del 76.72%



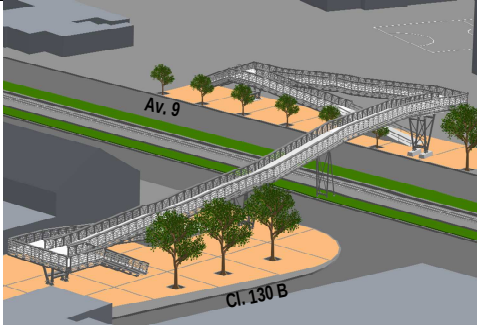
Estado a julio 13 de 2010 – Atraso del 85,22%



Estado a Julio 13 de 2010 – Atraso del 85,22%

A la fecha se evidencia la ejecución de obras correspondientes a demolición de predios del costado oriental así como labores de excavación para espacio público sobre el costado occidental. Es notorio el atraso físico de las obras.

Puente AK 9 por CI 130B (Proyecto 305)

	
Imagen Proyecto Terminado contractualmente al 31 de agosto de 2010	Estado a junio 1 de 2010, con un atraso del 75.44%
	
Estado a 13 de julio de 2010 – Atraso del 73,74%	Estado a julio 13 de 2010 – Atraso del 73,74%

Se evidencia la ejecución de excavación manual para espacio público a nivel de subrasante en el costado occidental, se observan labores de mampostería para muro protección culatas del costado oriental. De acuerdo a la información suministrada por la interventoría sobre este frente se ha avanzado en el 100% de la actividad de pilotaje además se evidencia labores para la fundición de dados de cimentación, se han adelantado labores de canalización de redes pero están pendientes los rellenos. Según información suministrada por el interventor son notorios los bajos rendimientos del contratista.

Puente AK 7 por CI 182 (Proyecto 302)



Imagen Proyecto Terminado contractualmente al 31 de agosto de 2010



Estado a junio 1 de 2010, con un atraso del 33.90%



Costado Oriental –Estado a 13 de julio de 2010

Atraso del 65,83%



Costado Occidental - Estado a 13 de julio de 2010 –Atraso del 65,83

Se evidencian labores a nivel de excavación manual para espacio público a nivel de la sub-rasante del costado occidental, así como excavación manual para zapatas de muro de contención del costado oriental. Se evidencia la instalación de pernos de anclaje para pedestales así como excavaciones para zapatas de muro de contención del costado oriental. De acuerdo a la información suministrada por la interventoría se han adelantado labores de pilotaje.

CONTROVERSIA SOBRE SI LA ENTREGA DE LOS PUENTES DEBE SER GALVANIZADOS Y PINTADOS



De la lectura dada por este grupo auditor al informe de interventoría mensual No. 4 correspondiente al periodo comprendido entre febrero 25 y marzo 24 de 2010, de los estudios y diseños realizados bajo el contrato IDU-037 de 2006 por el CONSORCIO CEI-SMA que hacen parte de los pliegos, La Guía de protección de la Estructura de los Puentes Peatonales y la CARTILLA PARA EL PUENTE PEATONAL PROTOTIPO PARA BOGOTÁ, Versión 6.0 se logró evidenciar el incumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en los pliegos y contrato de obra No. 079 de 2009 relacionada con la protección de la estructura de los puentes metálicos.

A continuación se describen apartes de las observaciones efectuadas por la firma de interventoría y contenidas en el informe mensual No.4 que sirven de soporte para la observación formulada por este grupo auditor:

“Mediante comunicado DGI-165-2010 de marzo 1 de 2010 la Interventoría realizó observaciones a la información suministrada por el contratista y la cual se relaciona con el proceso de fabricación de la estructura de puentes metálicos. Entre las observaciones realizadas cabe destacar:

- 1. Especificaciones y control de calidad para la aplicación de la pintura de acuerdo a las recomendaciones de SIKK.*

Al respecto la Interventoría indica que estas no cumplen con las especificaciones del contrato y nuevamente ratificamos que el diseño estructural establece realizar un esquema de protección para la estructura metálica, tal como se indica en el plano DEESES 01 de 18 numeral 7 que a la letra dice: (Subrayado y negrilla fuera de texto)

GALVANIZADO: Todos los elementos del puente deberán ser galvanizados en caliente de acuerdo a la norma ASTM 123.

PINTURA: Sobre la capa de galvanizado se deberá aplicar el siguiente esquema de

BARRERA: Pintura de barrera epóxica con curador poliamida a 2 mils. de película

ACABADO: Sobre la barrera se aplicará una capa de recubrimiento uretano brillante tipo alifático de dos componentes RAL 7045 (GRIS) de 2 mils.

Por otra parte, el Consultor en el informe Ejecutivo P-182-IF-GE-003 V1, documento que hace parte de los Pliegos, en el numeral 3.4 ESTUDIOS Y DISEÑOS ESTRUCTURALES, 3.4.1 Materiales y numeral 3.4.1.1 Superestructura, a la letra dice: (Subrayado y negrilla fuera de texto)

“E! diseño propone los siguientes materiales:



• Tubería cuadrada:	ASTMA500 Gr C.
• Tubería circular	ASTM ASQO Gr C.
• Láminas:	ASTMA36
• Elementos Diagonales:	SAEIO45
• Pernos de Anclaje:	SAEIO20
• Ejes:	SAEIO4S
• Tortillería:	SAE Gr5 GALV
• Soldadura:	E60XX — E70xX
• Clevises:	Fundición SAE 1045— GALV
• Protección:	<u>GALVANIZADO ASTM A123</u>

De igual forma, el Consultor en el APENDICE D. ESPECIFICACIONES PARTICULARES DE MANTENIMIENTO, a la letra dice: (Subrayado y negrilla fuera de texto)

El recubrimiento de pintura epóxica no podrá presentar pérdidas ni síntomas de corrosión superficial ni en el **galvanizado del metal**, ni manchas causadas por la humedad y cambios o daños en el color.”

2. Certificados de calidad de los materiales.

Los certificados correspondientes a los perfiles tubulares redondos 4mm 4 ½” 6 m, no son aceptables, ya que el diseño indica el empleo de un tubo 4’x4.98.

3. Cronogramas de fabricación de los Puentes de las Calles 182, 130B y 123.

Cabe resaltar que en dichos cronogramas no está incluida una actividad tan importante como lo es la galvanización en caliente. De igual manera, deben tener en cuenta que en la inspección realizada el pasado 28 de Enero de 2010 esta Interventoría solicitó la inclusión dentro de los cronogramas las tareas de transporte y montaje para los diferentes proyectos, a fin de complementar e integrar todas las actividades y duraciones del ítem de estructura metálica dentro de los cronogramas generales de cada proyecto

4. Planos de taller.

Para esta Interventoría los planos presentados no se pueden aprobar, teniendo en cuenta que no se ajustan a los diseños propuestos por el IDU para cada uno de los proyectos que hacen parte del contrato de obra. A continuación se presenta un listado de las observaciones a los mismos:

- Se presenta un cambio en los materiales tanto en dimensiones como en espesores, lo cual de ninguna manera puede aceptarse.

- Para el caso de los pernos de anclaje, no es admisible el cambio de la dimensión de la lámina soldada a los mismos, teniendo en cuenta la función estructural de los anclajes.
- Los planos de taller deben presentarse de tal manera que se tome un elemento, se ubique de forma general, se detallen y se despiquen todas las posiciones que lo componen llevando una secuencia con el fin visualizar correctamente su forma, espesor, destijere, conteo y evaluación en peso, de tal manera que se evite una fabricación en exceso de piezas o se cuantifiquen varias veces.
- Se debe tener en cuenta que en las listas de materiales se presenta el calibre de las láminas en pulgadas en contraposición con lo presentado en los detalles de los mismos planos y en los certificados de calidad de los materiales, los cuales muestran denominación de milímetros. Esta situación ocasiona que se incrementen los pesos de los elementos que hacen parte de las diferentes estructuras.
- En la evaluación de los pesos finales, se deberán deducir todos los recortes, cortes y agujeros abiertos.
- La sección tipo, barandas, columnas, plataformas y demás elementos que componen el puente debe corresponder con el diseño, respetando las cotas, dimensiones, vanos libres, tamaño, espesor y ubicación de las diferentes piezas que hacen parte integral de los distintos componentes que conforman la estructura del puente.
- Los soportes tanto de columnas como de plataformas se deben incluir dentro de los planos de taller de los mismos, ya que forman parte de las columnas y plataformas y no son parte integral de los anclajes.
- Se deben revisar las cotas, tanto en dimensión como en ubicación; ya que se presentan variaciones que pueden ser relevantes en el momento de la implementación de la estructura. No sobra advertir, de acuerdo con lo indicado en los planos del diseño estructural y las especificaciones entregadas por el IDU, que el Consorcio Peatonales es responsable de la verificación de las medidas en campo, del proceso constructivo para su ejecución y que se tendrá en cuenta para efectos de medida y pago, únicamente o realmente suministrado, instalado y recibido a satisfacción de la Interventoría y de el IDU, en un todo con lo estipulado en las Especificaciones del contrato.
- Se deben verificar las dimensiones y materiales de las columnas según su ubicación,
- El segundo pasamanos NO aplica para el tramo principal, escaleras y elementos que su pendiente sea menor al 8%.
- Adicionalmente, se solicita que el formato de los planos corresponda al indicado por el IDU, ya que los entregados por el Contratista se presentaron en tamaños y rótulos que no cumplen lo estipulado en los manuales; de igual forma, los planos de taller se deben acompañar con el correspondiente archivo magnético.

Mediante comunicados DGI-166-2010 y DGI-167-2010 de marzo 1 de 2010 la Interventoría reitera la solicitud relacionada con el traslado de equipos y/o materiales, la cual debe realizarse cumpliendo con un procedimiento teniendo en cuenta las normas de seguridad y permisos para el movimiento de maquinaria y transporte de carga indivisible, extrapesada y extradimensionada por la malla vial de Bogotá D.C., y que deberá ser expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. a



través de la Subsecretaría Operativa y según la Resolución 87 de 2007 de las Secretaría Distrital de Transito y Transporte.

De igual manera, expresa su desacuerdo en la metodología utilizada para esta labor ya que no cumple con los procedimientos, normativas y protocolos a seguir en este tipo de actividades.

Por otro lado la Interventoría solicito al contratista informar cuándo, cómo, dónde y cuál es el procedimiento para el galvanizado de las estructuras, en un todo de acuerdo con lo exigido en los diseños del proyecto.

Así mismo, reiteró que NO aceptará materiales que NO cumplan con lo especificado y solicitado por el IDU. Así mismo, NO se tendrán en cuenta para reconocimiento de pago por reproceso y transporte adicional, los cuales deben ser asumidos por el Contratista.

Mediante comunicado DGI-184-2010 de marzo 8 de 2010 la Interventoría, aclara al contratista el tema del galvanizado de las estructuras metálicas teniendo en cuenta las siguientes precisiones:

El contrato de obra de la Referencia, se dio mediante la licitación pública, Selección Abreviada No. IDU-SAMC-SGI-004-2009.

Durante el proceso licitatorio, el IDU emitió respuesta a las inquietudes presentadas por los proponentes y para el caso que nos ocupa, es importante tener en cuenta la pregunta y así mismo la respuesta dada por la Entidad:

CLARA INES MONTOYA (CONTEIN)

Observación realizada mediante comunicaciones con radicados Nos. 094855, 094856 del 23 de octubre de 2009 y 095548 del 26 de octubre de 2009, al pliego de condiciones.

1.1.2 Solicitamos revisar el precio unitario de la estructura metálica del puente y confirmar que la estructura metálica del puente ítem 33.1 es galvanizada y no incluye pintura. (Subrayado fuera de texto)

Al respecto la Entidad, presenta la siguiente respuesta:

“La Entidad aclara que la estructura metálica solicitada deberá entregarse pintada, por lo cual el proponente deberá tener en cuenta dentro del cálculo los valores ofertados el valor de la pintura.”

Por lo anterior, se ratifica que la estructura es galvanizada y pintada en un todo de acuerdo con lo solicitado en los formularios de cantidades y precios.



En el numeral 1.5 del Pliego de Condiciones se detallan los Documentos que hacen parte el proceso, a saber:

- a- La Resolución que ordenó la apertura del proceso.
- b- Los estudios y documentos previos.
- c- Los avisos de prensa.
- d- El presente Pliego de Condiciones, el Anexo Técnico, la Minuta del Contrato, los Apéndices y las Adendas.

Los Estudios y Diseños del proyecto, corresponden a los trabajos presentados por el Consorcio CEI-SMA en desarrollo del contrato IDU-037 de 2006

Con relación a lo expresado por el contratista en el punto 1., nos permitimos recordarle que en dicho anexo, en el numeral 4.3 GENERALIDADES, a la letra dice:

"Si bien el IDU dispone para consulta de los proponentes, la información de los estudios y diseños existentes, **es importante aclarar que dichos documentos sirven de base para presentar sus propuestas,** considerando que el contratista a quien se le adjudique la presente Selección Abreviada, deberá efectuar como Actividades Preliminares el proceso de revisión, verificación, actualización, ajustes, complementación, análisis y conclusiones de los Estudios y Diseños aprobados."(Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por lo tanto, no solamente el anexo Técnico Separable, era el requisito previo para la elaboración y presentación de la propuesta.

Así mismo, el IDU prevé que el Contratista durante la etapa de Preliminares revise, verifique, actualice, ajuste, complemente, analice y concluya sobre los diseños presentados por el IDU.

El Contratista, al finalizar la etapa de Preliminares, presentó a la Interventoría la comunicación 'OFICIO 029-2009' que a la letra dice:

'3. **En cuanto a los estudios y diseños entregados, no encontramos ninguna observación preliminar,** sin embargo es de aclarar que de llegarse a presentar cualquier modificación estaremos informando oportunamente" (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, y teniendo en cuenta lo descrito en el numeral 5.1 "ACTIVIDADES DE LA ETAPA DE PRECONSTRUCCION", el Contratista acepta los diseños y por lo tanto la responsabilidad de los mismos debe ser asumida en su totalidad por el.

En los informes ejecutivos P-182-IF-GE-003 de octubre de 2008, P-130-IF-GE-003 de octubre de 2008, P-123-IF-GE-003 de octubre de 2008, desarrollados para cada uno de los proyectos, el Consultor en el numeral 3.4 "ESTUDIOS Y DISEÑOS



ESTRUCTURALES” numeral 3.4.1.1 Superestructura propone el empleo de diferentes materiales entre ellos para la protección requiere ‘GALVANIZADO ASTM A-123”.

En el Plano DEESES-01 de 18 el Consultor describe las Especificaciones para la construcción de los puentes metálicos; En el numerar 7 “PROTECCION” a la letra dice: (Subrayado y negrilla fuera de texto)

GALVANIZADO: Todos los elementos del puente deberán ser galvanizados en caliente de acuerdo a la norma ASTM 123.

PINTURA: Sobre la capa de galvanizado se deberá aplicar el siguiente esquema de protección:

BARRERA: Pintura de barrera epóxica con curador poliamida a 2 mils. de película seca.

ACABADO: Sobre la barrera se aplicará una capa de recubrimiento uretano brillante tipo alifático de dos componentes RAL 7045 (GRIS) de 2 mils.

Efectivamente, el numeral 7.3.2 del apéndice A detalla cuales son las Normas a emplear para la pintura que se aplica como recubrimiento del GALVANIZADO.

Por otra parte, el Apéndice A, en el numeral 1, “INTRODUCCION», a la letra dice:

En caso de presentarse inconsistencias entre los planos suministrados por el IDU y las Especificaciones Particulares de Construcción o entre los mismos planos, se tiene que:

Los planos de detalle priman sobre los planos particulares.

Los planos particulares priman sobre los planos generales.

Las Especificaciones particulares de Construcción priman sobre las demás especificaciones.

Los planos priman sobre Las Especificaciones Particulares de Construcción de este Apéndice.

Por lo anterior, esta Interventoría ratifica que los Planos priman sobre las Especificaciones Particulares de Construcción.

Continuando con el estudio de lo descrito en el apéndice A, en el numeral 2.9 “ETAPA DE CONSTRUCCION”, los Términos indican las actividades por construir, y en ese orden de ideas, para las Estructuras Metálicas, nos remiten directamente a la Especificación INV - 650 ya la Cartilla de Puentes Sección 2.

ANALISIS DE PRECIOS UNITARIOS

El IDU mediante Adenda No 2, modificó y sustituyó la lista de cantidades de obra y presentó el Anexo 7k en el cual los ítems de Estructura



...Revisando los APU presentados por el Contratista se ve claramente en la descripción de cada uno de los ítems 33.1 y 3.3.2 que si tiene en cuenta el empleo de la protección del Galvanizado.

En los análisis como tal, contempla únicamente la mano de obra de Estructura Metálica Cubierta, Mano de obra para Esmalte Estructura Metálica, Herramienta Menor, elementos varios para protección de pintura y el perfil de acero para a fabricación de la estructura.

Vale la pena aclarar que el IDU en su base de datos de Análisis de Precios Unitarios, presenta los siguientes ítems y precios, discriminando si es o no Galvanizada la estructura.

PRECIOS TOPES INSUMO IDU

*....Del cuadro anterior se desprende que la Entidad **SI** establece diferencia en precio cuando es pintado, ver códigos 4.268 y 4.270 y para el Galvanizado, códigos 4.269 y 4.271*

Por otra parte, los precios que presenta el contratista en su propuesta comparados con el presupuesto oficial del IDU se encuentran en el 98.1% y 98.6% del precio analizado con protección inicial de Galvanizado, por lo tanto NO se prevé que haya desequilibrio económico del contratista al tener en cuenta esa actividad.

...Si se analiza el precio de la propuesta con los precios bases del IDU para estructura metálica sin galvanizado únicamente con protección de pintura, se tiene que el Contratista presenta un valor considerablemente mayor 115% del previsto por el IDU para esa actividad.

*... **Hay que** tener en cuenta que si el Contratista se basó en su estudio en los Pliegos de Licitación del puente peatonal de la calle 63, tal como lo menciona en el numeral 9 de la comunicación del Asunto, nos permitimos aclararle que fueron dos (2) procesos totalmente diferentes y por otra parte, los consultores del IDU también son diferentes.*

Es claro, que en un mismo proceso, como el que nos ocupa, siendo un mismo diseñador y consultor, las estructuras metálicas son diferentes, tal como le hemos demostrado al contratista, ya que, tomaron como puente prototipo el diseñado para el proyecto 305 y/o 306, difiere sustancialmente con el proyecto 302.

Por todo lo anteriormente descrito, esta Interventoría tiene claro el concepto de los sistemas que debe seguir el contratista para la ejecución de la obra. Por lo tanto, solicitaremos al IDU que se pronuncie con relación a la solicitud de la Interventoría y en esta forma se solucione la controversia que hay al respecto, si los puentes deben entregarse Galvanizados y Pintados tal como lo solicita el Diseñador, los Pliegos y los Formularios de cantidades de obra y precios o en cambio, el IDU modifica y autoriza que el contratista fabrique los puentes y los entregue únicamente con protección de pintura.



Mediante comunicado DGI-186-2010 de marzo 8 de 2010 la Interventoría, solicitó al IDU la aclaración de la controversia existente sobre el acabado de la estructura metálica; con el fin de dar suficiente ilustración al respecto relaciono una serie de aclaraciones al respecto! las cuales se relacionan a continuación:

Teniendo en cuenta que as comunicaciones DGI-099-2010 radicado IDU 007342, DGI133-2010 radicado IDU 012003, DGI-144-2010, radicado IDU 014172, DGI-165-2010, radicado IDU 016370 y DGI-157-2010 radicado IDU 016388 que la estructura metálica de los puentes peatonales debe llevar como protección el Galvanizado y posteriormente un acabado en pintura, en un todo de acuerdo con lo estipulado en los Diseños y lo exigido en el formulario de cantidades y precios del contrato.

El contratista en la comunicación OFICIO A-16-00206-010 expresa su inconformidad con la decisión tomada por esta Interventoría y manifiesta que ese sistema de protección no se requería y que basaron su propuesta en el Anexo Técnico Separable y entre otros, el estudio realizado para el puente de la calle 63.

Por otra parte, manifiestan que este tipo de procesos puede llevarlos a un desequilibrio económico del contrato y a un incremento en los plazos muy superiores a los pactados originalmente.

Mediante comunicados DGI-211-2010 y DGI-212-2010 de marzo 19 de 2010 la Interventoría remitió tanto al IDU como al Contratista respectivamente! el informe ejecutivo de las inspecciones realizadas el 28 de enero y el 11 de marzo de 2010 a las instalaciones de la Empresa Construcciones Mecánicas SA. Se adjunta copia de dicho informe ver Anexo 16.

Finalmente, se recibió por parte de la Dirección Técnica de Construcciones el oficio IDU 018715 STESV-336, mediante el cual ratifican que de acuerdo con la ‘Guía de Control de Calidad’ se tiene: “De acuerdo con las anteriores observaciones el IDU considera viable como sistema de protección la realizada con pintura, siempre y cuando se cumpla lo estipulado en la cartilla PARA EL PUENTE PEATONAL PROTOTIPO PARA BOGOTÁ, Versión 6.0”

Por lo anterior, esta Interventoría aceptará la decisión tomada por el IDU en cuanto a que los puentes objeto del contrato 079-2009, los entreguen sin la protección de Galvanizado y únicamente con pintura”.

Frente a lo expuesto anteriormente por la firma de interventoría, respecto de la protección de las estructuras metálicas de los puentes, este grupo auditor observó lo siguiente:

1. Que en el presupuesto definitivo para cada una de las obras a realizar, según el contrato de estudios y diseños IDU- 037 -2006 en la parte correspondiente a los formularios de presupuesto de obra y de cantidades de obra se describe con detalle los ítems a realizar para la

obra de construcción de los puentes peatonales en el capítulo ESTRUCTURA ítem *“fabricación e instalación de estructura para puentes peatonales tipo cartilla de puente prototipo para la ciudad de Bogotá, incluye mano de obra, equipos, grúa para izaje y montaje, herramienta perfiles tubulares, láminas HR, tortillería, clevises, pernos, ángulos, soldadura, oxígeno, acetileno, pintura y galvanizado de elementos”* (subrayado y negrilla fuera de texto)

2. En las especificaciones generales y particulares que hacen parte de los estudios y diseños, según contrato IDU 037 de 2006, se hace referencia a la ACTUALIZACION DE LA CARTILLA PUENTE PEATONAL PROTOTIPO IDU.
3. De la CARTILLA PUENTE PEATONAL PROTOTIPO en la Guía de Control para el Diseño, Compra y Recepción de materiales, construcción, fabricación, inspección en taller y campo y montaje de estructuras y accesorios del puente peatonal prototipo IDU en su numeral 6.7 (Hoja 72), detalla que *“El sistema básico de protección de las estructuras del puente corresponderá al Sistema Galvanizado más protección con pintura”* (subrayado y negrilla fuera de texto)
4. Del ANEXO No. 7A “Cuadro de precios Unitarios Oficiales” de la selección Abreviada No. IDU-SAMC-SGI-004-2009 para el proyecto 302 se detalla para el ítem 3.3.1 “SUBCONTRATO FABRICACIÓN, TRANSPORTE Y MONTAJE DE ESTRUCTURA METALICA EN ACERO A36 Y/O PHR GALVANIZADO”; para el proyecto 305 y 306 se detalla para el ítem 4.3.1 “SUBCONTRATO FABRICACIÓN, TRANSPORTE Y MONTAJE DE ESTRUCTURA METALICA EN ACERO A36 Y/O PHR GALVANIZADO” (subrayado y negrilla fuera de texto)
5. De los planos elaborados por la firma de Estudios y Diseños CONSORCIO CEI – SMA contrato IDU-037 de 2006 se anota como protección: GALVANIZADO ASTM A-123.
6. Además de lo anterior observa este grupo auditor que a Junio de 2010 se han generado 7 actas parciales de obra por cada proyecto para los meses de: Diciembre de 2009 a junio de 2010 con los cuales se han facturado un total de \$1.044.845.914 correspondientes a los siguientes ítems como se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO N. 23

PROYECTO 302							
FECHA. Junio 2010							
ÍTEM No.	CONDICIONES CONTRACTUALES INICIALES					OBRA EJECUTADA	
						ACUMULADA	
	DESCRIPCIÓN	UND.	CANT.	PRECIO UNIT	VALOR	CANT.	VALOR
3,3,1	Subcontrato fabricación, transporte y montaje de estructura metálica en acero A30 y/o PHR galvanizado	kgr	43.997,66	7.117	313.131.346	21.660	154.154.220
3,3,2	Subcontrato fabricación, transporte y montaje de estructura metálica en Conduven A500C y/o tubería redonda A500C galvanizado	kgr	78.070,20	7.891	616.051.948	29.907	235.996.137
	Subtotal ítems 3,3,1 y 3,3,2						390.150.357
	AIU		27,06021%				105.575.506
	TOTAL PROYECTO 302						495.725.863
PROYECTO 305							
ÍTEM No.	CONDICIONES CONTRACTUALES INICIALES					OBRA EJECUTADA	
						ACUMULADA	
	DESCRIPCIÓN	UND.	CANT.	PRECIO UNIT	VALOR	CANT.	VALOR
4,3,1	Subcontrato fabricación, transporte y montaje de estructura metálica en acero A36 y/o PHR galvanizado	kgr	35.464,04	7.117	252.397.580	16.669	118.633.273
4,3,2	Subcontrato fabricación, transporte y montaje de estructura metálica en Conduven A500C y/o tubería redonda A500C galvanizado	kgr	62.928,00	7.851	494.047.728	20.760	162.986.760
	Subtotal ítems 4,3,1 y 4,3,2						281.620.033
	AIU		27,06021%				76.206.972
	TOTAL PROYECTO 305						357.827.005
PROYECTO 306							
ÍTEM No.	CONDICIONES CONTRACTUALES INICIALES					OBRA EJECUTADA	
						ACUMULADA	
	DESCRIPCIÓN	UND.	CANT.	PRECIO UNIT	VALOR	CANT.	VALOR
4,4,1	Subcontrato fabricación, transporte y montaje de estructura metálica en acero A30y/o phr galvanizado	kgr	35.464,04	7.117	252.397.573	9.463	67.348.171



4,4,2	Subcontrato fabricación, transporte y montaje de estructura metálica en Conduven A500C y/o tubería redonda A500C galvanizado	kg	62.928	7.851	494.047.728	10.598	83.204.898
	Subtotal ítems 4,3,1 y 4,3,2						150.553.069
	AIU		27,06021%				40.739.977
	TOTAL PROYECTO 306						191.293.046
TOTAL PROYECTOS 302, 305 y 306							1.044.845.914

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Con base en los valores anteriormente relacionados, pagados a la fecha por el IDU, y como quiera que se evidencia el incumplimiento de las especificaciones técnicas, teniendo en cuenta lo expuesto por la firma de interventoría tanto en su informe mensual No.4 como en su comunicación DGI-186-10 con número de radicación IDU No. 018432 del 8 de marzo de 2010, este grupo auditor considera que se estaría configurando un hallazgo de tipo fiscal en la cuantía de **\$1.044.845.914** por el recibo y cancelación de las estructuras de los puentes sin la protección de galvanizado como se evidencia además de lo expuesto por la entidad en su comunicación IDU-018715 STESV-336 del 15 de marzo de 2010 en respuesta a la comunicación DGI-186-10 de la firma de interventoría cuando anota lo siguiente: **“De acuerdo con las anteriores observaciones el IDU considera viable como sistema de protección la realizada con pintura, siempre y cuando se cumpla lo estipulado en la CARTILLA PARA EL PUENTE PEATONAL PROTOTIPO PARA BOGOTÁ, versión 6.0” (negrilla y subrayado fuera de texto)**

Por último en el anexo técnico separable- CAPITULO 4 (Descripción y alcance de las obras a contratar) - de la selección abreviada IDU-SAMC-SGI-004-2009 se anota en el numeral 4.5 – Condiciones especiales que: *“Si el Contratista, como resultado de la revisión, verificación, actualización, ajuste y complementación de los Estudios y Diseños, con la verificación respectiva de la Interventoría, y cumpliendo con las especificaciones, normatividad y códigos vigentes, estima conveniente modificar los diseños originales, el valor total del contrato deberá ser revisado con los nuevos diseños propuestos y deberá ser aprobado por la interventoría.”*; lo cual no se hizo, según la documentación revisada a la fecha por el grupo auditor durante la presente auditoria.

MAYORES COSTOS POR CONCEPTO DE INTERVENTORIA

En la prórroga No. 1 y adicional No. 2 al contrato de interventoría IDU-078 de 2009 celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y el



Consortio DGI 2009 , suscrita el 24 de junio de 2010, dentro del texto de la misma se lee: **"Debido a la no entrega oportuna por parte del IDU de la resolución ambiental del proyecto 302 y los predios del costado oriental del proyecto 306, se requiere prorrogar el contrato de obra y por ende el de interventoría, así como adicionar en valor el contrato de interventoría en \$271.218.160, valor correspondiente al 60% de tres (3) meses de la etapa de construcción de interventoría."** (negrilla y subrayado fuera de texto)

En la Cláusula PRIMERA de la prórroga se detalla como valor adicional DOSCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS DIECIOCHO MIL CIENTO SESENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$271.218.160).

Lo anterior a juicio de este grupo auditor constituye un hallazgo fiscal en dicha cuantía por cuanto de haberse contado con los predios y licencias ambientales oportunamente no se habría postergado en el tiempo y valor el contrato de interventoría.

CONCLUSIÓN

CUADRO No. 24
DETRIMENTO

CONCEPTO	VALOR
Anticipo no amortizado	2.073.678.148
Cambio de especificación (Estructura metálica sin galvanizado)	1.044.845.914
Mayores costos por concepto de interventoria	271.218.160
TOTAL	3.389.742.222

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Para la Contraloría de Bogotá es claro, que el contratista Consorcio Peatonales, el IDU y la firma de Interventoría Consorcio DGI 2009, han venido realizando una gestión deficiente y antieconómica con ocasión que en la construcción de los tres (3) puentes peatonales se efectuó cambio de especificaciones en la estructura metálica en la cuantía de **\$1.044.845.914**, mayores costos de interventoría por **\$271.218.160** y anticipo no amortizado por valor de **\$2.073.678.148**, a 13 días de la finalización del contrato de obra IDU No. 079 de 2009, suscrito con el contratista Consorcio Peatonales, pudiéndose con estas actuaciones generar un posible detrimento al patrimonio distrital en la suma de TRES MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES, SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS VEINTIDOS PESOS (**\$3.389.742.222**); en consideración de lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6º: *DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente 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.

De la misma manera incumplimiento de lo consagrado en el artículo 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993: *“De los Principios en las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. 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”.*

De otra parte la Ley 87 de 1993, en el artículo 20. *“Establece los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;”.*

Así como la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1 y 21; el cual establece el deber de: *“Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que han sido encomendados y cuidar que sea utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines a que han sido destinados”.*

Es además, importante señalar que por los cambios efectuados por la Dirección del IDU, mediante los Memorandos DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009, SGJ-405-23181 de Junio 9 de 2009³⁵, en los cuales se modificaron y

³⁵ La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Como se puede observar en el cuadro anterior, desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros**. Igualmente subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

Seguidamente en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”.***

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el



flexibilizaron: los cronogramas de obra, y el manejo de los anticipos, extendiendo la autorización, para entrega de recursos del anticipo a subcontratistas y terceros, aunado a las actuaciones administrativas, técnicas, legales y financieras que de ellos se deriven contravienen los principios de la contratación estatal. Resulta absolutamente ilegal e inconveniente:

- Primero, modificar una resolución a través de un memorando,
- Segundo, cambiar en forma absurda, injusta e inconveniente las condiciones establecidas con el objeto de permitir que el contratista entregue los recursos públicos a **subcontratistas o terceros**, sin estar legalmente permitido;
- Tercero, Permitir que en informes subsiguientes se puedan presentar soportes de los giros entregados a subcontratistas o terceros;
- Cuarto, Poner en riesgo evidente los recursos públicos que al estar en manos de particulares (Subcontratistas o terceros), podrían estar por fuera del amparo de la póliza de seguro.

3.2.2. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria por haber realizado al contrato 068 de 2009, el giro del anticipo por valor de \$13.030.715.994, cuando se estaba realizando la etapa de estudios y diseños y no la de construcción de obra, ocasionado durante cerca de 8 meses la inmovilización de recursos públicos provenientes del recaudo por valorización que se encontraban generando renta en portafolio, y que por decisión administrativa deficiente, han ocasionado un posible daño fiscal en cuantía de \$498.369.289. Comunicado al IDU con oficio radicado IDU N° 2010 526 025173 2 del 30/08/2010

CONTRATO IDU-068 DE 2009

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en desarrollo del contrato de obra IDU mediante Orden de Pago No 5117 del 23/12/2009 giro la suma de

contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

Pero de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: **“Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”**



\$13.030.715.994, por concepto de anticipo del contrato No 068 de 2009 suscrito con CONSORCIO CONEXIÓN con NIT No. 900322919-1 el día 19 de noviembre de 2009, cuyo objeto es

"Los Estudios, Diseños y Construcción de las Obras de la Intersección a Desnivel de La Avenida Laureano Gómez (AK 9) Con Calle 94 y su conexión con la Avenida Santa Bárbara (AK 19), Correspondiente al Proyecto con código de obra 104 del Acuerdo 180 De 2005 De Valorización, En Bogotá D.C. ...".

CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE ESTADO, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SOBRE EL ANTICIPO Y LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS QUE LOS MISMOS GENEREN:

Tratándose, tal como lo manifestara la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de mayo de 2007, de que los dineros del anticipo entregados al contratista a título de mera tenencia y con destinación exclusiva para las obras del contrato, **conservan su condición de fondos públicos hasta el momento de su amortización mediante las obras contratadas.**

Sobre la figura del anticipo, el Consejo de Estado ha manifestado:³⁶

"En la practica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato.

Ya la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 1999 (Exp. No 10.607) en relación con el anticipo expresó:

"... no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a

³⁶ Consejo de Estado – Sección Tercera. C.P. Ricardo Hoyos Duque, Sentencia del 22 de junio de 2001.



la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro.”

*En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutada la obra o entregados los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de **préstamo**.*

Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.”. Negrilla fuera de texto

Sobre el anticipo, la Directiva Presidencial 04 del 4 de abril de 2003, dispuso:

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipos y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generan pertenecen al Tesoro (...). Negrilla fuera de texto

En sentencia del 22 de Junio del año 2001, emanada del Honorable **Consejo de Estado** – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente Doctor Ricardo Hoyos Duque – Expediente 13436, tomo copiator 457, folios 335 – 346, se hicieron las siguientes consideraciones sobre el anticipo:

“En la practica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la



*financiación de los bienes o servicios de sus obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato. ... En estas condiciones, **si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutado la obra o entregado los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el computo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de préstamo. Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública, y ésta es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.*** (Negritas fuera de texto).

Los destinatarios de la presente directiva deberán informar y promover directamente entre los funcionarios a su cargo el contenido de la misma, así como tomar las medidas necesarias para su cumplimiento”.

En atención a los anteriores considerados, Para la Contraloría de Bogotá, es claro, que los anticipos que el IDU entregue a los contratistas son recursos públicos entregados en calidad de préstamo, que deberán manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y el IDU representado por el interventor; **mientras los recursos no hayan sido utilizados en la iniciación de la obra o a la prestación del servicio de que trate el contrato celebrado, deberán generar rendimientos financieros, que pertenecen al tesoro público, y entonces le corresponde a la administración en su calidad de contratante (IDU) velar por el cumplimiento de las disposiciones que reglamentan su manejo y destinación tal como lo establece la norma.**

De acuerdo al contrato en su Cláusula 9. ANTICIPO se establece que: “El IDU entregará al CONTRATISTA un anticipo equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor total correspondiente a las obras de construcción y redes, el cual será amortizado en el mismo porcentaje de cada “Acta de Obra”. **El anticipo será entregado al CONTRATISTA al inicio de las obras de cada proyecto.** Será girado por el IDU dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la cuenta de cobro correctamente elaborada y su giro no constituye condición previa para la iniciación de la obra. El anticipo en ningún caso se considera pago y estará sujeto a la concepción y requisitos que para el manejo del mismo se establecen en el Manual de Interventoría del IDU (o el documento que le reemplace) vigente a la fecha de suscripción del contrato.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)



De igual forma en la Cláusula 2 se establece que

“El valor propuesto para las obras de Construcción y Redes es de TREINTA Y DOS MIL QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS MCTE (\$32.576.789.986). Se pagará por precios unitarios.”

De otra parte en la Cláusula **3. FORMA DE PAGO** se establece que en la etapa de estudios y diseños,

“...el Contratista deberá, analizar, verificar y ajustar la información existente, y elaborar los Estudios y Diseños necesarios para la ejecución de las obras. Dentro de los seis (6) meses de la etapa de Estudios y Diseños, el contratista de obra deberá iniciar aquellas obras a las cuales se les hayan realizado los Estudios y Diseños, debidamente aprobados por las entidades Distritales y Empresas de servicios competentes, resultado de cada producto técnico de diseño, cuyos productos sean entregados al IDU para el inicio y ejecución de las mismas.”

De acuerdo con el proceso adelantado por el grupo de Auditoria, se pudo establecer que el contratista conjuntamente con el Interventor del contrato abrió una cuenta corriente en el Banco Davivienda, bajo el No 006369997553 Oficina principal Unicentro el día 3 de diciembre de 2009, por un valor inicial de \$12.118.565.874 y al mes de octubre de 2010, estos recursos no han sido utilizados por el contratista, por cuanto no se han iniciado las obras, ni han generado ningún rendimiento financiero para la entidad, por el periodo comprendido entre el 23/12/2009 y el 23/10/2010, por un valor aproximado de \$ 498.369.248, lo cual se constituye en un posible detrimento patrimonial.

**CUADRO No. 25
CALCULO INTERESES CAUSADOS**

(Cifras en pesos)

CONCEPTO	VALOR
VALOR NETO TOTAL AL CONTRATISTA EN CALIDAD DE ANTICIPO	13.030.715.994
Menos: IMPUESTOS	912.150.120
VALOR NETO GIRADO AL CONTRATISTA EN CALIDAD DE ANTICIPO	12.118.565.874
FECHA INICIAL DE ENTREGA DEL ANTICIPO	23/12/2009
FECHA DE CORTE PARA EL CALCULO DE LOS INTERESES	23/10/2010
DIAS TRANSCURRIDOS ENTRE 23 DICIEMBRE DE 2009 AL 23 DE OCTUBRE DE 2010	304
TASA PROMEDIO ANUAL QUE SE VENIA PERCIBIENDO EN PORTAFOLIO	4,87%
INTERESES DEJADOS DE PERCIBIR POR LA INMOVILIZACION DE LOS RECURSOS ENTREGADOS POE LE IDU, DE MANERA IMPRODUCTIVA A TITULO DE ANTICIPO	492.369.289

Fuente: Grupo Auditor

La tasa de 4.87% anual corresponde al promedio de rentabilidad que los \$12.118.564.874 hubieran generado durante los 304 días que han transcurrido desde el 23 de diciembre de 2009 al 23 de octubre de 2010, (que es la fecha de corte para el presente cálculo), pues recuérdese que estos dineros por corresponder a recursos provenientes del recaudo de valorización del Acuerdo 180 de 2005, se encontraban rentando en inversiones de renta fija (CDT), es por lo anterior que este costo de oportunidad que se hubiera generado en la cuantía de \$498.368.289, hasta octubre 23 de 2010 se constituye en un daño al recurso público entregado por los contribuyentes de la valorización al IDU.

El incumplimiento de la cláusula 9. ANTICIPO, el cual fue entregado al contratista sin que se hubiesen iniciado las obras, ha generado hasta octubre 23 de 2010, pérdida de recursos para la entidad por los rendimientos financieros dejados de percibir, lo cual se enmarca dentro de lo establecido en el artículo 6° de la Ley 610 de 2 000, que textualmente dice:

***“DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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.*

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

Todas estas situaciones observadas en cada uno de los contratos, denotan que al menos en estos casos no existe por parte del IDU un control, seguimiento ni un registro preciso y oportuno que como mecanismo de alerta le permita a la entidad reaccionar y aplicar los correctivos necesarios para evitar la ocurrencia de siniestros como los ocurridos en los contratos de Fase III y Distritos de Conservación. Es por esto que en criterio de la Contraloría, por incumplimiento de lo normado en la ley 80³⁷ Art. 23 y siguientes, la ley 42 de 1993 Art. 8^{o38}, ley

³⁷ **Artículo 23°.-** De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. 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. Igualmente, se aplicarán en

734 de 2002³⁹ y la ley 87 de 1993 Art. 2º⁴⁰, se ha incurrido en una falta administrativa y disciplinaria por el incumplimiento de las normas anteriores y el Art. 3º de la ley 489 de 1998 relacionada con el cumplimiento de los Principios y finalidades de la función administrativa, que dice:

“Artículo 3º. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular”

las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

³⁸ **ARTÍCULO 8º.** La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

³⁹ **Ley 734 de 2002 Art. 34 numeral 1 y 21:** el cual establece el Deber: “Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que han sido encomendados y cuidar que sea utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines a que han sido destinados”

⁴⁰ **Artículo 2º.-** Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- i. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
- j. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
- k. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- l. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- m. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- n. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- o. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- p. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características. **Ver Fallo Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Expediente 7769 de 1998. Ponente doctora Beatriz Martínez Quintero.**



Es además, importante señalar que por los cambios efectuados por la Dirección del IDU, mediante los Memorandos DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009, SGJ-405-23181 de Junio 9 de 2009⁴¹, en los cuales se modificaron y flexibilizaron: los cronogramas de obra, y el manejo de los anticipos, extendiendo la autorización, para entrega de recursos del anticipo a subcontratistas y terceros, aunado a las actuaciones administrativas, técnicas, legales y financieras que de ellos se deriven contravienen los principios de la contratación estatal. Resulta absolutamente ilegal e inconveniente:

- Primero, modificar una resolución a través de un memorando,
- Segundo, cambiar en forma absurda, injusta e inconveniente las condiciones establecidas con el objeto de permitir que el contratista entregue los recursos públicos a **subcontratistas o terceros**, sin estar legalmente permitido;

⁴¹ La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Como se puede observar en el cuadro anterior, desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros**. Igualmente subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

Seguidamente en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”***.

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

Pero de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: ***“Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”***



- Tercero, Permitir que en informes subsiguientes se puedan presentar soportes de los giros entregados a subcontratistas o terceros;

Cuarto, Poner en riesgo evidente los recursos públicos que al estar en manos de particulares (Subcontratistas o terceros), podrían estar por fuera del amparo de la póliza de seguro.

3.2.3. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria por la inexistencia de controles efectivos en el manejo de los anticipos entregados a los contratistas de las obras de la Fase I de Valorización. Hallazgo comunicado al IDU mediante oficio radicado IDU N° 2010 526 0251682 de 30/10/2010

El 10 de agosto de 2010 esta Contraloría solicita al IDU información referente a los anticipos de las obras de valorización, Transmilenio Fase III y Distritos de Conservación mediante el oficio 80212-015 con radicado 20105260197242, el 11 de agosto de 2010 el IDU mediante oficio STTEST 20103460408741 solicita una prórroga para rendir la información solicitada, la cual se concede mediante el oficio 80212-019 del 13 de agosto de 2010. Finalmente el IDU mediante oficio STTEST 20103460420251 de agosto 18 de 2010 da respuesta a la solicitud realizada.

Una vez analizada la información correspondiente a los anticipos de las obras de valorización Fase I, se encontraron deficiencias en la información suministrada conforme a lo solicitado

1. Los correspondientes a los anticipos de las obras de valorización, Transmilenio Fase III y Distritos de Conservación.
2. Para cada una de las cuentas conjuntas se solicita anexar copia de los extractos bancarios desde la apertura de la cuenta a la fecha.
3. Informar a la fecha el valor amortizado de cada uno de los anticipos girados a los contratos de la referencia.

Se presentan la relación detallada de cada una de las inconsistencias encontradas para cada contrato de valorización, así:

CUADRO No.26

CONTRATOS VALORIZACION	
Contrato de obra	Observaciones
IDU 066 /2009	*Extractos hasta mayo faltan junio y julio *No informan el Vr. De la amortización.
IDU 079 /2009	*La información no esta como se solicitó, tampoco adjuntaron los extractos bancarios *no Informan el Vr. De la amortización
IDU 020 /2009	*No tiene Vr. Del anticipo *Falta Vr. Invertido y por invertir en obra
IDU 043 /2009	*Los Vr. De inversión en obra no corresponden a lo solicitado
IDU 156 /2007	*No hay Información del contrato
IDU 029 /2009	*Los Vr. De inversión en obra no corresponden a lo solicitado *Faltan Extractos de junio y julio
IDU 131 /2007	No hay Información del contrato
IDU 038 /2009	*Los Vr. De inversión en obra no corresponde a lo solicitado *No informaron el Vr. De la amortización
IDU 027 /2009	*No relacionaron el consecutivo del numero de cheque *No tiene Vr. Del anticipo, Vr. Invertido en obra ni por invertir en obra *Los Extractos bancarios están hasta abril
IDU 037 /2009	*Los Vr. De inversión en obra no corresponde a lo solicitado
IDU 075 /2008	*Faltan extractos de mes de junio y julio *no presenta el Vr. De la amortización
IDU 018 /2009	*Faltan Extractos Bancarios de julio
IDU 030 /2009	*No presenta amortización del anticipo
IDU 042 /2009	*La información no coincide con los extractos ya que solo informaron los giros hasta el mes de mayo y se pidieron a la fecha (Agosto) *no informa Vr. Amortizado
IDU 065 /2009	*El extracto del mes de julio tiene saldo en cero *No informaron el Vr. De la amortización
IDU 063 /2009	*No se ven bien los extractos *No informar el Vr. De la amortización

De igual forma se aclara que para todos los contratos, las casillas correspondientes a Valor invertido en obra y Valor pendiente por invertir, no corresponde a la información solicitada, la cual debe corresponder a los controles y seguimientos efectivos que debe realizar el interventor a los recursos del anticipo invertidos efectivamente en obra.

Todas estas situaciones observadas en cada uno de los contratos, denotan que al menos en estos casos no existe por parte del IDU un control, seguimiento, ni un registro preciso y oportuno que como mecanismo de alerta le permita a la entidad reaccionar y aplicar los correctivos necesarios para evitar la ocurrencia

de siniestros como los ocurridos en los contratos de Fase III y Distritos de Conservación. Es por esto que en criterio de la Contraloría, por incumplimiento de lo normado en la ley 80⁴² Art. 23 y siguientes, la ley 42 de 1993 Art. 8^{o43}, ley 734 de 2002⁴⁴ y la ley 87 de 1993 Art. 2^{o45}, se ha incurrido en una falta

⁴² **Artículo 23º.-** De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. 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. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

⁴³ **ARTÍCULO 8o.** La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

⁴⁴ **Ley 734 de 2002 Art. 34 numeral 1 y 21:** el cual establece el Deber: “Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que han sido encomendados y cuidar que sea utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines a que han sido destinados”

⁴⁵ **Artículo 2º.-** Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- q. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
- r. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
- s. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- t. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- u. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- v. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- w. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- x. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.

Ver Fallo Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Expediente 7769 de 1998.
Ponente doctora Beatriz Martínez Quintero.



administrativa y disciplinaria por el incumplimiento de las normas anteriores y el Art. 3º de la ley 489 de 1998 relacionada con el cumplimiento de los Principios y finalidades de la función administrativa, que dice:

“Artículo 3º. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación

de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento

de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular”

Al margen del hallazgo comunicado sírvase informar de manera puntual para cada contrato, las razones por las cuales la Entidad no suministró a este Ente de control la información solicitada. Igualmente se debe comunicar los responsables de lo sucedido.

3.2.4. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria por la inexistencia de controles efectivos en el manejo del anticipo entregado al Contratista Consorcio Calle 134. Comunicado al IDU con oficio radicado IDU N°2010 526 0264822 del 03/09/2010.

1. El 9 de agosto de 2010 esta Contraloría mediante el oficio 80212-014 con radicado 20105260191522, solicita al IDU información referente al anticipo del Contrato No 20 de 2009 correspondiente a las obras del Proyecto 404 “Construcción de andenes en la Avenida 19 entre Calles 134 y 161, correspondiente al proyecto código de obra 404 del Acuerdo 180 de 2005 de valorización en Bogotá D.C.”,
2. El 23 de agosto de 2010 el IDU mediante oficio DTGC 20104350426811 da respuesta a la solicitud realizada.
3. Una vez analizada la información entregada por la Entidad, se encontraron deficiencias en la respuesta suministrada, teniendo en cuenta:

- a. Que la información solicitada fue: “Relacionar la totalidad de los pagos realizados hasta la fecha de los recursos del anticipo, diligenciando la siguiente matriz, **la cual debe ser entregada en medio físico y magnético:**”

CUADRO No. 27

ITEM DE PAGO	PROVEEDOR	VALOR GIRADO	CHEQUE No.	FECHA GIRO	VALOR SOPORTADO	DOCUMENTO SOPORTE PARA GIRO	INVERTIDO EN OBRA	PENDIENTE POR INVERTIR EN OBRA
Pago de salarios y jornales								
SUBTOTAL								
Compra de equipos y repuestos								
SUBTOTAL								
Transporte y alquiler de maquinaria								
SUBTOTAL								
Descuentos por impuestos: Contribución Especial, Estampillas Pro Cultura, Pro Personas mayores y Universidad Distrital								
SUBTOTAL								
Gastos Bancarios : 4 x mil y chequeras								
SUBTOTAL								

- b. Y la respuesta entregada por el IDU presenta inconsistencias, las cuales se relacionan a continuación:

- ✓ En la columna de PROVEEDOR se relacionan los nombres de los proveedores, sin especificar el tipo de servicio prestado o bien suministrado.
- ✓ En los casos en que giró al Contratista CONSORCIO CALLE 134 se debe indicar el concepto de dicho giro.
- ✓ En el Ítem de pago Compra de equipos y repuestos no se especifica si es compra de repuesto y/o equipo. En el caso de equipo se debe indicar tipo de equipo, modelo, valor, marca, etc.



✓ No se diligenciaron las columnas de:

- Valor soportado.
- Documento soporte para el giro (factura, oferta mercantil, contrato, etc.)
- Invertido en obra
- Pendiente por invertir

✓ De igual forma las razones expuestas por el IDU para no diligenciar las casillas correspondientes a “VALOR INVERTIDO EN OBRA” y “VALOR PENDIENTE POR INVERTIR”, como se transcribe a continuación, demuestra la falta de controles y seguimientos efectivos que debe realizar el interventor a los recursos del anticipo invertidos efectivamente en obra.

“Se aclara que no se diligenció la casilla correspondiente a “Invertido en Obra” ni “Pendiente por invertir en obra”, para cada cheque y/o proveedor, teniendo en cuenta que el contrato IDU-020-2009 es por precios unitarios y no es posible desglosar de ellos el costo pagado por el Contratista para cada ítem de la obra”

✓ No se analiza ni explica los motivos por los cuales a la fecha existe una diferencia de \$ 1.364.223.969 entre el valor del anticipo sin invertir y el saldo en el Banco a 31 de julio de 2010, de acuerdo al extracto Bancario suministrado.

Los aspectos mencionados anteriormente, denotan que al menos en este caso no existe por parte del IDU un control, seguimiento, ni un registro preciso y oportuno que como mecanismo de alerta le permita a la Entidad reaccionar y aplicar los correctivos necesarios para evitar la ocurrencia de siniestros como los ocurridos en los contratos de Fase III y Distritos de Conservación.

Es por esto que en criterio de la Contraloría, por incumplimiento de lo normado en la ley 80⁴⁶ Art. 23 y siguientes, la ley 42 de 1993 Art. 8^{o47}, ley 734 de 2002⁴⁸

⁴⁶ **Artículo 23°.-** De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. 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. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

⁴⁷ **ARTÍCULO 8o.** La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y



y la ley 87 de 1993 Art. 2º⁴⁹, se ha incurrido en una falta administrativa y disciplinaria por el incumplimiento de las normas anteriores y el Art. 3º de la ley 489 de 1998 relacionada con el cumplimiento de los Principios y finalidades de la función administrativa, que dice:

“Artículo 3º. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus

beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

⁴⁸ **Ley 734 de 2002 Art. 34 numeral 1 y 21:** el cual establece el Deber: “Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que han sido encomendados y cuidar que sea utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines a que han sido destinados”

⁴⁹ **Artículo 2º.-** *Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- y. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
 - z. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
 - aa. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
 - bb. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
 - cc. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
 - dd. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
 - ee. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
 - ff. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*
- Ver Fallo Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Expediente 7769 de 1998.**
Ponente doctora Beatriz Martínez Quintero.



deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular”

Al margen del hallazgo comunicado sírvase informar de manera puntual, las razones por las cuales la Entidad no suministró a este Ente de control la información solicitada. Igualmente se debe comunicar los responsables de lo sucedido.

3.2.4.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio cuarenta y cuatro (44) días después de haberse legalizado el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que “No podrán transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la firma del acta de iniciación..” Comunicado al IDU con oficio de radicado de la contraloría N° 201083960 de 15/10/2010.

3.2.4.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por iniciar la ejecución del contrato sin contar con todas las autorizaciones y aprobaciones exigidas, como son el Plan de Manejo de Trafico-PMT y la Resolución Ambiental

3.2.4.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque no se realizó una gestión eficiente, diligente y eficaz, toda vez que después de once (11) meses de haberse iniciado el Contrato, la entidad no ha precisado la fecha para ajustar el precio del asfalto.

3.2.4.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU actúa con negligencia, ineficiencia e ineficacia al no atender de manera oportuna, la solicitud de caducidad hecha por el interventor CONSORCIO CPT-PROJEKTA, por los reiterados incumplimientos del Contratista, que a 33 días de finalizar el contrato solo se ha ejecutado el 23%.

3.2.4.5. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU sería responsable por el riesgo de \$3.081.3 millones del anticipo que no ha amortizado el Contratista a Octubre 4 de 2010, teniendo en cuenta que los controles implementados actualmente no garantiza el adecuado seguimiento al manejo, debida y oportuna inversión del anticipo, toda vez que habiendo transcurrido 11 de los 12 meses del plazo del Contrato, el Contratista sólo ha amortizado \$978.2 millones de los recursos del anticipo.

3.2.4.6. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los recursos del anticipo por valor de \$ 3.775.3 millones girados al Contratista CONSORCIO CALLE 134 desde el 26 de Noviembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio publico en cuantía de \$35.473.113.

3.1.4.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y potencial fiscal, por construirse los andenes, excluyendo de los contratos la renovación, rehabilitación, ampliación y en algunos casos la subterranización de la infraestructura de las redes de servicios públicos, la ciudad además de la afectación a los peatones y al comercio, tendrá que asumir los costos que significaran intervenir nuevamente los andenes recién construidos.

3.2.4.8. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria por valor de \$1.101.2 millones, por construir obras de tipo provisional, como consecuencia de la exclusión de la ampliación y renovación de las redes de las Empresas de servicios públicos desconociendo los Estudios y Diseños elaborados por el Consultor y aprobados por las ESP's.

3.2.4.9. Potencial hallazgo penal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque el IDU va a invertir \$2.569.5 millones que estaban contratados para la ampliación y renovación de redes de los andenes de la Av. 19 entre calle 134 y 161, en la construcción de un sendero peatonal paralelo a la ciclo ruta en el separador central y/o construcción de senderos peatonales en los parques que se encuentran a lo largo de la Av. 19 entre Calle 134 y 161, desconociendo que los recursos del Acuerdo 180 del 2005 tiene una destinación específica para la construcción de andenes.

En seguimiento al Contrato de Obra IDU No. 020 de 2009, suscrito con el contratista CONSORCIO CALLE 134 cuyo objeto es la Construcción de Andenes en la Avenida 19 entre Calles 134 y 161, correspondiente al Proyecto Código de Obra 404 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización en Bogotá, D.C, la Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación el avance del contrato evidenciado en los siguientes hechos:

CUADRO No 28

FALTANDO 33 DIAS PARA LA TERMINACION DEL CONTRATO DE CONSTRUCCION DE LOS ANDENES EN LA AVENIDA 19 ENTRE CALLES 134 Y 161, LA OBRA TIENE UN ATRASO DEL 77%.Y EL CONTRATISTA NO HA LEGALIZADO EL 76% DEL ANTICIPO ENTREGADO POR EL IDU

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	IDU- LP-DTE -001-2009
CONTRATISTA	Consortio Calle 134
INTEGRANTES DEL CONSORCIO	Coopmunicipal 50%
	Mauros Food Ltda. 20%
	Coespro Ltda. 30%
NUMERO DEL CONTRATO	020-2009 del 18 de septiembre de 2009
VALOR INICIAL	\$ 10.148.769.433,00
PLAZO INICIAL	12 meses
FECHA INICIO	Noviembre 3 de 2009
FECHA TERMINACION	Noviembre 2 de 2010
VALOR ANTICIPO GIRADO: 40% EL 26 DE	\$ 4.059.507.773,00



CONCEPTO	DATOS
NOVIEMBRE DE 2009	
VALOR ANTICIPO POR AMORTIZAR A OCTUBRE 4 DE 2010	\$3.081.331.791
% DEL ANTICIPO POR AMORTIZAR A OCTUBRE 4 DE 2010	75.90%
VALOR OBRA EJECUTADA al 04-10- 2010	\$2.445.439.951.00
ATRASO DE LA OBRA AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010	77%

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad

3.2.4.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio cuarenta y cuatro (44) días después de haberse legalizado el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que “No podrán transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la firma del acta de iniciación..

El contrato se firmó el 18 de septiembre de 2009, perfeccionándose el 23 de septiembre de 2009 y dando inicio el 3 de noviembre de 2009, mediante el Acta No 1, después de cuarenta y cuatro (44) días, en contra vía de lo establecido en el Contrato en la Cláusula 9 Plazo: “No podrán transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la suscripción del acta de iniciación. El incumplimiento de este plazo por causas imputables al CONTRATISTA, según pronunciamiento oficial de la interventoría, dará lugar a la declaratoria de incumplimiento del contrato y la efectividad de la garantía de cumplimiento por parte del IDU” Subrayado fuera de texto

Las conductas descritas, se enmarcan en lo establecido en la cláusula 9 del contrato de obra 020 de 2009; Ley 80 de 1993, artículo 26; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2 y Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 2.

3.2.4.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por iniciar la ejecución del contrato sin contar con todas las autorizaciones y aprobaciones exigidas, como son el Plan de Manejo de Trafico-PMT y la Resolución Ambiental.

El contrato se firmó el 18 de septiembre de 2009, perfeccionándose el 23 de septiembre de 2009 y dando inicio el 3 de noviembre de 2009, mediante el Acta No 1, sin embargo la Secretaria Distrital de Medio Ambiente expidió la Resolución 8480 “POR LA CUAL SE AUTORIZAN UNOS TRATAMIENTOS SILVICULTURALES EN EL ESPACIO PÚBLICO” el 25 de Noviembre de 2009, veintitrés días (23) después de haberse firmado el Acta de Inicio y el Plan de



Manejo de Tráfico Señalización y desvíos fue aprobado por la Secretaria Distrital de Movilidad-SDM en el Comité de Obras de Infraestructura-COI 46 del 12 de noviembre de 2009, es decir diez (10) días después del inicio de la obra.

Es decir, que en forma irregular se inicio el proceso licitatorio, se suscribió el contrato y posteriormente expidieron las licencias y autorizaciones tanto para el Manejo de Trafico como la Resolución Ambiental, debiendo tener previo a todo el trámite contractual aprobado las mencionadas autorizaciones, *tal como lo dispone la Ley 80 de 1993, artículo 25 numeral 7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.*

Las conductas descritas, se enmarcan en lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 25, numerales 4 y 7, artículo 26; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numerales 1 y 2.

3.2.4.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque no se realizó una gestión eficiente, diligente y eficaz, toda vez que después de once (11) meses de haberse iniciado el Contrato, la entidad no ha precisado la fecha para ajustar el precio del asfalto.

En el Contrato No 20 de 2009, en la Cláusula 6 AJUSTES, se establece que las actividades que contengan asfalto sólido se ajustarán de forma creciente o decreciente así: “... Este ajuste se hará con base al precio del insumo asfalto emitido en Agosto de 2008, mes de aprobación de los precios unitarios oficiales y teniendo en cuenta el análisis de precios unitarios presentados por EL CONTRATISTA” (Subrayado fuera de texto)

Existe una inconsistencia ya que los precios unitarios oficiales fueron aprobados en el primer semestre del 2009 y no en agosto de 2008 como está establecido en el Contrato y tal como informa la Entidad⁵⁰ textualmente: “Respecto a lo que corresponde al IDU se está adelantando gestiones con el fin de aclarar la fecha desde la cual deben pagarse los ajustes de precios del contrato de obra, toda vez que de acuerdo con la cláusula SEXTA del contrato deben pagarse desde el mes de Agosto de 2008 existiendo una contradicción, ya que el proceso licitatorio que dio origen al contrato IDU-020-2009, inició durante el primer semestre del 2009.”

Como consecuencia de este error, a septiembre de 2010 el IDU no ha cancelado ajustes al contratista CONSORCIO CALLE 134, de acuerdo a lo establecido en Cláusula 6 AJUSTES. “Será deber y obligación conjunta del CONTRATISTA y la Interventoría, presentar oportunamente ante el IDU los valores

⁵⁰ Oficio No 20103360448131 de septiembre 1 de 2010



correspondientes a los Ajustes, y a las Actas de Recibo Parcial dentro de los primeros cinco (5) días hábiles posteriores al corte de obra (conforme se indica en el Manual de Interventoría IDU ó el que haga sus veces). El CONTRATISTA asumirá cualquier costo sobreviniente del incumplimiento de esta disposición, particularmente en materia de Ajustes” (Subrayado fuera de texto).

Inconsistencia que no ha sido subsanada, a pesar que dos (2) días después de haberse firmado el Acta de Inicio de la obra, es decir, desde el 4 de noviembre del 2009 la interventoría CONSORCIO CPT – PROJEKTA, informó⁵¹ al IDU el error en la fecha y en cada uno de los nueve (9) Informes Mensuales presentados hasta el momento por la interventoría, deja esta constancia.

Las conductas descritas, se enmarcan en lo establecido en la cláusula 6 del contrato de obra 020 de 2009; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4 y Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 2.

3.2.4.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU actúa con negligencia, ineficiencia e ineficacia al no atender de manera oportuna, la solicitud de caducidad hecha por el interventor CONSORCIO CPT-PROJEKTA, por los reiterados incumplimientos del Contratista, que a 33 días de finalizar el contrato solo se ha ejecutado el 23%.

El plazo del contrato es de doce (12) meses, habiéndose suscrito el acta de iniciación el 3 de noviembre de 2009 y con fecha prevista de terminación del 2 de noviembre de 2010.

Como consecuencia de los incumplimientos, en diciembre 22 de 2009 la Interventoría solicita al IDU⁵² el inicio del procedimiento de multa No 1 y mediante la Resolución N° 1280 del 28 de Abril de 2010, el IDU impone una multa de SEISCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS TRES MIL NOVECIENTOS NUEVE PESOS M/CTE (\$633.503.909.00). A la fecha la Dirección Técnica de Gestión Contractual – DTGC está proyectando el Acto Administrativo que resuelve los recursos de reposición⁵³ interpuesto por la Compañía Aseguradora ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A. y por el Contratista CONSORCIO CALLE 134⁵⁴.

Teniendo en cuenta que los incumplimientos continuaron, la Interventoría radicó en Mayo de 2010 la solicitud de multa N° 2⁵⁵ por el incumplimiento en el retiro

⁵¹ Comité de Seguimiento No. 01 del 4 de noviembre del 2009

⁵² Oficio CCP-112-0922 de Diciembre de 2009 y Radicado IDU 114258 de diciembre 28 de 2009

⁵³ Radicado IDU No 037825 del 13 de mayo de 2010

⁵⁴ Radicado IDU No 20105260063402 del 21 de junio de 2010.

⁵⁵ Comunicación CCP-163-10 del 24 de Mayo de 2010, radicada en el IDU bajo el número 040607 del 24 de Mayo de 2010



de escombros, en la implementación en planes de manejo de tráfico y por el avance de obra y en junio de 2010 la solicitud de multa No 3⁵⁶ por el incumplimiento en el Plan de Manejo de Tráfico, procesos que fueron cerrados porque *“Las fases 1, 2 y 3 dentro de las cuales se solicitó la imposición de las multas, ya se encuentran culminadas y puestas en servicio al público para su tránsito, se concluye que el fin conminatorio se cumplió y en esa medida no habrá necesidad de imponer multa por los cargos inicialmente imputados.”*, de acuerdo a la información suministrada por la Entidad⁵⁷

En mayo 27 de 2010 la Dirección Técnica de Construcciones-DTC solicita⁵⁸ a la Dirección Técnica de Gestión Contractual-DTGC iniciar el proceso de caducidad y pide textualmente: *“Así las cosas, esta dependencia solicita iniciar el proceso de caducidad del contrato IDU 020-2009, teniendo en cuenta que se cumplen los preceptos establecidos en la cláusula 21 del contrato”*. Sin embargo en Comité Técnico de la Subdirección General de Infraestructura-SGI de junio 18 de 2010, desconociendo la solicitud y recomendación de la Dirección Técnica de Construcciones antes enunciada, se registra como *“El Ing. Luis Eduardo Montenegro informa a la STESV que la documentación remitida a la Subdirección General sobre la solicitud de caducidad para los proyectos de Andenes de la Carrera 15 y Av. 19 **no considera prudente iniciar dicho proceso**, ya que se encuentra en proceso la elaboración del otrosí donde se definen las tareas inmediatas a desarrollar en los proyectos, como compromisos de entregar frentes abiertos a julio 30 de 2010 y mejorar rendimientos entre los meses de septiembre y diciembre del presente año..”* (Subraya y negrilla fuera de texto).

Si bien es cierto, el 29 de julio de 2010 se firmó el Otrosí No 1 (mediante el cual se excluyó la ejecución de las obras de ampliación y renovación de las redes de las Empresas de Servicios Públicos) y el Contratista entregó los frentes abiertos antes del 30 de Julio de 2010, el compromiso de mejorar el rendimiento no se cumplió, teniendo en cuenta lo registrado en el Informe de Interventoría No 9 con corte al 2 de Agosto de 2010, donde se registra: *“Es decir, se presenta una diferencia entre lo programado y lo ejecutado, igual al 57.03%, **y un atraso de lo ejecutado versus lo programado del 85.06%, que corresponde a una inversión de \$ 8.632’608.604”**”*

El IDU a pesar de ser de pleno conocimiento los repetidos y reiterados incumplimientos en las obligaciones del Contrato 020 de 2009 por parte del CONSORCIO CALLE 134, tal como lo expresa la Firma Interventora Consorcio CPT-PROJEKTA, comunicación radicada en el IDU con el número 041634 del 26 de Mayo de 2010, expone de manera categórica que el avance es irrisorio

⁵⁶ CCP-185-10 radicadas en el IDU bajo el número 20105260022122 del 4 de junio de 2010

⁵⁷ Oficio DTGC 20104350426811 de agosto 23 de 2010

⁵⁸ Memorando STESV-336-14411 de mayo 27 de 2007

en el cronograma de obra, existe incumplimiento en las metas físicas, donde se observa que no se ha terminado ninguno de los frentes de trabajo inicialmente abiertos, acompañado de la falta de organización, la ausencia de capacidad financiera requerida para afrontar un proyecto de esta magnitud, la falta de gerencia y capacidad operativa y técnica, y poca voluntad para sacar adelante el proyecto; de lo anterior se deduce que el IDU no actuó conforme a la ley, absteniéndose de dar trámite a la solicitud de caducidad (art. 18 de la Ley 80 de 1993) en aras de defender el interés público, toda vez que existiendo suficientes elementos de juicio para declarar la caducidad del contrato, en forma inexplicable e injusta no inició dicho proceso, a pesar que aun persiste el atraso, incumplimiento y la problemática e incapacidad del Contratista para cumplir con las obligaciones contractuales como ya se comentó, hechos que han conllevado que a 33 días de vencerse el plazo de ejecución del contrato, la obra presente un atraso del 77%. Preocupa a este ente de control que a Octubre 4 de 2010, cuando han transcurrido once (11) meses de ejecución del proyecto se ha ejecutado únicamente \$2.445.4 millones, lo que significa que es prácticamente improbable que en un término de un (1) mes que es el tiempo restante del plazo del contrato, se pueda ejecutar una inversión de \$7.703.3 millones para cubrir la totalidad del contrato.

En consecuencia, se incumple lo establecido en el Contrato 020 de 2009, Cláusula 20 y 21; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.4.5. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU sería responsable por el riesgo de \$3.081.3 millones del anticipo que no ha amortizado el Contratista a Octubre 4 de 2010, teniendo en cuenta que los controles implementados actualmente no garantiza el adecuado seguimiento al manejo, debida y oportuna inversión del anticipo, toda vez que habiendo transcurrido 11 de los 12 meses del plazo del Contrato, el Contratista sólo ha amortizado \$978.2 millones de los recursos del anticipo.

El valor del Contrato es de \$10.148.8 millones y por concepto del anticipo se ha otorgado el 40% del valor del contrato, que equivalente a la suma de \$4.059.5 millones, por impuestos se descontó la suma de \$284.1 millones para un valor neto girado al Contratista de \$3.775.3.



De acuerdo a la información suministrada por la Entidad⁵⁹, al 9 de agosto de 2010 se ha desembolsado al Contratista la suma de \$2.633.2 millones y el valor de los gastos financieros asciende a la suma de \$16.8 millones, encontrándose que hasta el Acta de Recibo Parcial de Obra No 11 con corte al 4 de octubre de 2010 únicamente se ha amortizado \$ 978.2 millones⁶⁰, equivalentes al 24.10% del valor total de anticipo, como se describe en el siguiente cuadro:

CUADRO No 29
ANTICIPO CONTRATO No 20 DE 2009

DESCRIPCION	VALOR (\$)
Valor Contrato	10.148.769.433,00
Valor bruto del anticipo (40%) sobre el valor total del Contrato	4.059.507.773,00
Descuentos por impuestos: Contribución Especial, Estampillas Pro Cultura, Pro Personas mayores y Universidad Distrital	284.165.545,00
Valor neto anticipo	3.775.342.228,00
Menos valor desembolsado al Contratista al 9 de agosto de 2010	2.633.188.191,00
Más valor rendimientos financieros dejados de percibir	0.00
Menos gastos financieros: 4 X mil y Chequeras	16.851.369,00
Menos valor anticipo amortizado (24.10%)	978.175.982,00

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

En ese orden de ideas, la Contraloría de Bogotá encuentra que el Contratista CONSORCIO CALLE 134, el IDU y la firma de Interventoría CONSORCIO CPT-PROJEKTA, han venido realizando una gestión deficiente y antieconómica con ocasión del anticipo no amortizado, porque pasados once (11) de los doce (12) meses que tiene como plazo de ejecución el Contrato, el Contratista tiene pendiente por amortizar la suma de \$3.081.3 millones, constituyendo ello, un potencial riesgo para las finanzas públicas del distrito, primero porque las obras se encuentran altamente atrasadas; segundo porque los dineros públicos no están cumpliendo con el fin para el cual fueron destinados; tercero porque existe mora en el cronograma de obras y ejecución física del contrato; y cuarto porque estos atrasos y demoras podrían dar lugar a adiciones en los costos iniciales del contrato.

Otra situación que ha detectado la Contraloría es el hecho que a pesar de no estar permitido el giro de recursos del anticipo del contrato a subcontratistas o terceros, el IDU facilitó y permitió que se realizara el retiro de los recursos de la

⁵⁹ Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No 1 del 22 de septiembre de 2010

⁶⁰ Correo electrónico de octubre 14 de 2010 de la Coordinación del Contrato



cuenta del anticipo, por medio de **ofertas mercantiles** en una cuantía de \$1.021.2 millones que corresponde al 25.16% del anticipo girado, así:

CUADRO No. 30
OFERTAS MERCANTILES DEL CONTRATO No 20 DE 2009

(Cifras en pesos)

OFERENTE	FECHA	VALOR TOTAL OFERTA MERCANTIL	ANTICIPO OFERTA MERCANTIL	CONCEPTO
Alejandro Botero Franco	16/12/2009	421.225.455	84.245.091	Mano de obra, materiales, transporte y alquiler de maquinaria y compra de equipos y repuestos.
Lida Fernanda Gómez Vanegas	15/02/2010	600.000.000	300.000.000	Mano de obra, materiales, transporte y alquiler de maquinaria y compra de equipos y repuestos.
TOTAL		1.021.225.455	384.245.091	

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

Con lo anterior, se incumple lo establecido en la CLAUSULA 8 del Contrato No 020 de 2009, que textualmente establece:

*“El IDU entregará al **CONTRATISTA** un anticipo equivalente al cuarenta por ciento (40%), del valor inicial del contrato el cual será amortizado en el mismo porcentaje en cada Acta Pago de Obra. El anticipo será entregado al **CONTRATISTA** previo la suscripción del acta de inicio. Será girado por el IDU dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la cuenta de cobro correctamente elaborada y su giro no constituye condición previa para la iniciación de la obra. El anticipo en ningún caso se considera pago y estará sujeto a la concepción y requisitos que para el manejo del mismo se establecen en el Manual de Interventoría del IDU (o el documento que le reemplace) vigente a la fecha de suscripción del contrato, o las normas que sobre el particular expida el IDU.*

PARÁGRAFO PRIMERO - MANEJO DEL ANTICIPO: *El **CONTRATISTA** deberá abrir una cuenta corriente a nombre suyo y del IDU quien para estos efectos estará representado por el Interventor, quien vigilará el buen manejo y correcta inversión del anticipo. El **CONTRATISTA** deberá justificar los giros y movimientos que se realicen en la cuenta y suministrarle al interventor toda la información que éste le requiera. Una vez abierta la cuenta, el IDU girará el anticipo el cual únicamente podrá invertirse de acuerdo con el Plan de Inversión del mismo, actividad que deberá ser verificada detalladamente por el interventor. De producir rendimientos financieros éstos deberán ser consignados en la cuenta indicada por el IDU, una vez se termine de amortizar el anticipo. Todo lo anterior de conformidad con el Manual de Interventoría (o el documento que le reemplace) y lo establecido en el memorando IDU SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009.*

Es además, importante señalar que por los cambios efectuados por la Dirección del IDU, mediante los Memorandos DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009, SGJ-405-23181 de Junio 9 de 2009⁶¹, en los cuales se modificaron y

⁶¹ La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo,



flexibilizaron: los cronogramas de obra, y el manejo de los anticipos, extendiendo la autorización, para entrega de recursos del anticipo a subcontratistas y terceros, aunado a las actuaciones administrativas, técnicas, legales y financieras que de ellos se deriven contravienen los principios de la contratación estatal. Resulta absolutamente ilegal e inconveniente:

- Primero: modificar una resolución a través de un memorando.
- Segundo: cambiar en forma absurda, injusta e inconveniente las condiciones establecidas con el objeto de permitir que el contratista entregue los recursos públicos a **subcontratistas o terceros**, sin estar legalmente permitido.
- Tercero: permitir que en informes subsiguientes se puedan presentar soportes de los giros entregados a subcontratistas o terceros.
- Cuarto: poner en riesgo evidente los recursos públicos que al estar en manos de particulares (Subcontratistas o terceros), podrían estar por fuera del amparo de la póliza de seguro.

de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Como se puede observar en el cuadro anterior, desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros**. Igualmente subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

Seguidamente en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”***.

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

Pero de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: ***“Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”***



Las conductas descritas podrían enmarcarse en lo consagrado en la Ley 80 de 1993, artículo 23 y siguientes, así: “De los *Principios en las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales*. 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”.

Ley 489 de 1998, Artículo 3o. *PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA*. La función administrativa se desarrollará conforme a los **principios constitucionales**, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, **moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia**, participación, publicidad, **responsabilidad y transparencia**. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

De otra parte la Ley 87 de 1993, en el artículo 2o. “Establece los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;”.

Así como la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1, 2 y 21; el cual establece el deber de: “Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que han sido encomendados y cuidar que sea utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines a que han sido destinados”.

3.2.4.6. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los recursos del anticipo por valor de \$ 3.775.3 millones girados al Contratista CONSORCIO CALLE 134 desde el 26 de Noviembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio publico en cuantía de \$35.473.113.

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en desarrollo del contrato de obra No 020 de 2009 giró al CONSORCIO CALLE 134 el día 26 de noviembre de 2009,



por concepto de anticipo, mediante la Orden de Pago No 4478 la suma de TRES MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$3.775'342.228), como se relaciona a continuación:

CUADRO No 31
ANTICIPO DEL CONTRATO 020 DE 2009

CONCEPTO	VALOR (\$)
Valor del anticipo (40% sobre el valor total del Contrato \$10.148.769.433,00)	4.059.507.773
Menos Descuentos por impuestos: Contribución Especial, Estampillas Pro Cultura, Pro Personas mayores y Universidad Distrital	- 284.165.545
Valor neto girado al Contratista en calidad de anticipo	3.775.342.228
Fecha de giro del Anticipo	26/11/2009
Fecha de corte para el cálculo de los Intereses	31/08/2010
Días transcurridos entre 26 noviembre de 2009 al 31 de agosto de 2010	279
Tasa efectiva anual (mes vencido)	1.98%
RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR POR LA COLOCACION DE LOS RECURSOS ENTREGADOS POR EL IDU, A TITULO DE ANTICIPO EN UNA CUENTA QUE NO PRODUCE INTERESES	\$35.473.113

Fuente: Equipo Auditor Dirección de Movilidad
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

De acuerdo con el proceso adelantado por el equipo auditor, se pudo establecer que el día 2 de octubre de 2009 el contratista abrió en Bancolombia de la sucursal Calle 57 la cuenta corriente No 177-535746-22 (con manejo de firmas conjuntas con el CONSORCIO CPT-PROJEKTA, firma Interventora), con un depósito por valor de \$3.775.3 millones.

Al mes de agosto de 2010, estos recursos no han generado ningún rendimiento financiero para la entidad, tal como lo informó el Instituto ⁶² *“La cuenta corriente mediante la cual se maneja el Anticipo, no genera rendimientos financieros”*. En el periodo comprendido entre el 26/11/2009 y el 31/09/2010, se ha dejado de percibir rendimientos por un valor aproximado de \$ **35.5 millones** lo cual se constituye en un detrimento patrimonial, como se relaciona a continuación

CUADRO No 32
RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEL ANTICIPO DEL CONTRATO No 20 DE 2009

MES	SALDO EN BANCOS	TASA BANCARIA 2% E.A 1,98 % M.V	VR. RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR
Diciembre	3.774.965.728	0,00165	6.228.693
Enero	3.613.535.586		5.962.334

⁶² Oficio DTGC 20104350426811 de agosto 23 de 2010

MES	SALDO EN BANCOS	TASA BANCARIA 2% E.A 1,98 % M.V	VR. RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR
Febrero	3.144.477.482		5.188.388
Marzo	2.949.519.030		4.866.706
Abril	2.551.711.224		4.210.324
Mayo	2.278.682.326		3.759.826
Junio	1.245.786.679		2.055.548
Julio	1.245.786.679		2.055.548
Agosto	694.391.659		1.145.746
SUBTOTAL			35.473.113

Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

La tasa efectiva anual de 1.98% mes vencido corresponde al promedio de rentabilidad que los \$3.775'342.228 hubieran generado durante los 279 días que han transcurrido desde el 26 de noviembre de 2009 al 31 de agosto de 2010, (que es la fecha de corte para el presente cálculo), pues recuérdese que estos dineros por corresponder a recursos provenientes del recaudo de valorización del Acuerdo 180 de 2005, se encontraban rentando en inversiones de renta fija (CDT), es por lo anterior que este costo de oportunidad que se hubiera generado en la cuantía de \$35.5 millones, hasta septiembre de 2010 se constituye en un daño al recurso público entregado por los contribuyentes de la valorización al IDU.

CONSIDERACIONES DEL CONCEJO DE ESTADO Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE EL ANTICIPO Y LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS PROVENIENTES DE CUENTAS DERIVADAS DE CONTRATACION PÚBLICA:

La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de mayo de 2007, a manifestado que los dineros del anticipo entregados al contratista son a título de mera tenencia y con destinación exclusiva para las obras del contrato, **conservan su condición de fondos públicos hasta el momento de su amortización mediante las obras contratadas.**

Resulta pertinente, además hacer mención a lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2170 de 2002, así:

“Del anticipo en la contratación. El manejo de los recursos entregados al contratista a título de anticipo en aquellas contrataciones cuyo monto sea superior al 50% de la menor cuantía a que se refiere el literal a) del numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, deberá manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y de la entidad



estatal. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán al tesoro.” ”. Negrilla fuera de texto

Sobre la figura del anticipo, el Consejo de Estado ha manifestado:⁶³

“En la practica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato.

Ya la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 1999 (Exp. No 10.607) en relación con el anticipo expresó:

“... no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro.”

*En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutada la obra o entregados los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de **préstamo**.*

⁶³ Consejo de Estado – Sección Tercera. C.P. Ricardo Hoyos Duque, Sentencia del 22 de junio de 2001.



Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.”. Negrilla fuera de texto

Sobre el anticipo, la Directiva Presidencial N°04 del 4 de abril de 2003, dispuso:

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipos y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generan pertenecen al Tesoro (...). Negrilla fuera de texto

En atención a las anteriores consideraciones, para la Contraloría de Bogotá, es claro, que los anticipos que el IDU entregue a los contratistas son recursos públicos entregados en calidad de préstamo, que deberán manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y el IDU representado por el interventor; **mientras los recursos no hayan sido utilizados en la iniciación de la obra o a la prestación del servicio de que trate el contrato celebrado, deberán generar rendimientos financieros, que pertenecen al tesoro publico,** y entonces le corresponde a la administración en su calidad de contratante (IDU) velar por el cumplimiento de las disposiciones que reglamentan su manejo y destinación tal como lo establece la normatividad en comento.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo de carácter fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 7; Directiva Presidencial 04 de 2003.

3.2.4.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por construirse los andenes, excluyendo de los contratos la renovación, rehabilitación, ampliación y en algunos casos la subterranización de la infraestructura de las redes de servicios públicos, la ciudad además de la afectación a los peatones y al comercio, tendrá que asumir los costos que significaran intervenir nuevamente los andenes recién construidos.



De conformidad con el Acuerdo 180/05, por el cual se establece el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local en el Distrito Capital de Bogotá, con la destinación específica de financiar la construcción de un Plan de Obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público, el IDU suscribe el Contrato No 020 de 2009, para la construcción de andenes de la Avenida 19 entre Calles 134 y 161 correspondientes a obras de la Fase I de valorización.

El objeto del Contrato No 020 de 2009 es la Construcción de los andenes de la Av. 19 desde la Calle 134 a la Calle 161, el cual incluye la construcción de redes de servicios públicos en la cuantía de \$ 3.670.7 millones

Cuatro (4) meses después de haberse iniciado el Contrato , el IDU solicita a la Interventoría que realice el balance financiero del contrato, de acuerdo a lo informado por el Instituto a este Ente de Control⁶⁴, textualmente expuso: *“Me permito informar que mediante comunicación IDU-013466 STESV-336 del 19 de Febrero de 2010, el IDU solicitó al interventor Consorcio CPT – PROJEKTA la presentación del balance financiero del contrato, teniendo en cuenta que, en lo que respecta al proyecto de los Andenes de la Avenida 19, la obligación del IDU frente al Acuerdo 180 de 2005, es la de culminar la totalidad de la meta física de andenes.*

Así las cosas, me permito aclarar que para el mes de febrero de 2010 ya existían indicios que los recursos del contrato para ejecutar redes de servicios de acuerdo con los estudios y diseños, eran insuficientes, razón por la cual entre el Contratista, interventoría e IDU, fue suscrita el Acta de fecha 25 de Marzo de 2010, en donde se acordaba excluir la ampliación y/o renovación de redes de servicios públicos.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Seis (6) meses después de haberse firmado el Acta de Inicio, es decir, en abril 15 de 2010, el contratista y la interventoría⁶⁵ presentan el balance financiero del contrato, donde se determinó que **el presupuesto para ejecutar la totalidad de las obras es \$14.829.2 millones, excediendo el valor contratado inicialmente que era de \$10.148.8 millones, en una cuantía de \$4.680.4 millones, es decir un (46,12%)**, mas del presupuesto aprobado, recursos con los cuales no cuenta el Instituto de acuerdo a lo registrado en el oficio⁶⁶ que textualmente dice: *“Respecto a la adición en valor se realizó dicha evaluación, encontrando que la Entidad no cuenta con los recursos financieros necesarios para realizar la adición presupuestal.”*

En el balance realizado por el Contratista y la Interventoría se determinó que **el valor de las redes de servicios públicos a construir es de \$8.490. 9**

⁶⁴ Oficio 20103360448131 de septiembre 1 de 2010

⁶⁵ Oficio radicado en el IDU bajo el número 029101 del 15 de Abril de 2010

⁶⁶ Oficio 20104350426811 DTGC de agosto 23 de 2010

millones, excediendo en \$ 4.820.3 millones (131%), el valor contratado (\$3.670.7 millones), como se relaciona en el siguiente cuadro:

**CUADRO No 33
PRESUPUESTO PARA LA EJECUCION DELAS OBRAS DE LAS EMPRESAS DE
SERVICIOS PUBLICOS-ESP'S**

EMPRESA	VALOR CONTRATADO	VALOR REAL DE LAS OBRAS DE REDES	VALOR ACTUAL OTROSI No 1
CODENSA	\$ 646.198.886	\$ 1.745.860.721	\$ 193.859.666
ETB Y TELECOM	\$ 570.230.268	\$ 680.813.467	\$ 171.069.080
EAAB (ACUEDUCTO)	\$ 517.650.788	\$ 808.980.783	\$ 155.295.237
EAAB (ALCANTARILLADO EN ANDEN)	\$ 1.936.637.600	\$ 1.757.197.516	\$ 580.991.280
EAAB (ALCANTARILLADO EN VÍA)	No informa	\$ 2.424.235.982	
EAAB (ALCANTARILLADO PLUVIAL)	No informa	\$ 1.073.895.612	
TOTAL	\$ 3.670.717.543	\$ 8.490.984.081	\$ 1.101.215.263

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

El 25 de marzo de 2010, se firmó el Acta de Comité donde se estableció “De acuerdo a la valoración efectuada por el contratista y teniendo en cuenta que el objeto principal del contrato es la construcción de los andenes, una vez evaluada la situación técnica y económica del contrato, **la instrucción del Alcalde Mayor es que se excluya la intervención de las redes**, estableciéndose que existe un acuerdo entre las partes (Contratista, Interventoría e IDU) para su exclusión que será elevado a documento contractual (OTROSI), sin que tal exclusión genere reclamación.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Seguidamente el 29 de Julio de 2010 se suscribió el Otrosí No. 1 el cual en la Cláusula Primera, quedo aprobado: “De conformidad con el Acta de Comité Técnico del 25 de marzo de 2010, se establece que el alcance de las obligaciones de construcción del Contrato 020 de 2009, **en el sentido de excluir la ejecución de las obras de ampliación y renovación de las redes de las Empresas de Servicios Públicos...**” (Subraya y negrilla fuera de texto).

Los valores contratados fueron modificados como se relacionan a continuación:

**CUADRO No 34
MODIFICACION DE LOS VALORES DEL CONTRATO No 020 DE 2009 DE
ACUERDO AL OTROSI No 1**

DESCRIPCION	CONDICIONES INICIALES		OTROSI No	CONDICIONES ACTUALES
	VALOR			
Valor obras de construcción	5.650.511.914,00	+	2.569.502.279,00	8.220.014.193,00
Valor actividades de redes	3.670.717.541,00	-	2.569.502.279,00	1.101.215.262,00
Valor global para la gestión ambiental	514.964.143,00			514.964.143,00

DESCRIPCION	CONDICIONES INICIALES		OTROSI No	CONDICIONES ACTUALES
	VALOR			
Valor global para la gestión social	124.162.000,00			124.162.000,00
Valor global para el Plan de Manejo de Tráfico, señalización y desvíos	42.690.436,00			42.690.436,00
Valor fondo de ajustes de la Construcción	145.723.399,00			145.723.399,00
Valor de las obras de gradualidad	0,00		1.009.019.984,00	
Valor total del % de A.I.U para las obras de construcción (25,6856 %)				
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	10.148.769.433,00			10.148.769.433,00

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Adicionalmente, en la misma Cláusula del otrosí, se establece textualmente que: *“El Contratista está obligado, en todo caso, a realizar las actividades de renivelación de cajas, renivelación de cámaras, reconstrucción de sumideros, resolución de las interferencias de las redes existentes y todas aquellas necesarias para garantizar la funcionalidad de las redes y la estabilidad de las obras de espacio público.”*

Esta decisión del IDU de excluir la ejecución de la totalidad de las redes de servicios públicos, va en contravía de las normas y Convenios Interadministrativos vigentes que actualmente regulan la coordinación conjunta de la ejecución de los proyectos sobre la infraestructura de redes y la infraestructura vial y de espacio público. El IDU ha suscrito Convenios Interadministrativos con las Empresas de Servicios Públicos-ESP'S, los cuales se relacionan a continuación y que están vigentes a la fecha:

CUADRO No 34A
CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS SUSCRITOS POR EL IDU CON LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS -ESP's

EMPRESA	CONVENIO N°	FECHA CONVENIO	VIGENCIA DESDE	VIGENTE HASTA
EAAB	010 de 2008	Mayo 10 de 2008	Mayo 10-2008	Mayo 09 de 2012
CODENSA S.A.	024 de 2004	Agosto 20 de 2004	Agosto 20-2004	Diciembre 13 de 2010
UNE EPM	034 de 2000	Diciembre 6 de 2000	Diciembre 6 de 2000	Diciembre 2 de 2010
Colombia Telecomunicaciones	005 de 2000	Febrero 2 de 2000	Febrero 2 de 2000	Prorroga automática
ETB	3501 de 1994	Octubre 7 de 1994	Octubre 7 de 1994	Ejecución plan vial
Gas Natural	051 de 2004	Junio 30 de 2005	Junio 05 de 2005	Junio 5 de 2010

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.



Pasados seis (6) meses desde el inicio del Contrato, el IDU le comunica⁶⁷ a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB, Codensa, Empresas Públicas de Medellín-EPM-BOGOTÁ, Colombia Telecomunicaciones y a la Empresa de Teléfonos de Bogotá-ETB, la decisión tomada por la Entidad de no ejecutar las redes de servicios públicos, en los siguientes términos: *“Realizado el balance económico del los contratos, considerando que con los dineros de la contribución de valorización es de obligatorio cumplimiento para el IDU la ejecución de la totalidad de las metas físicas de los ANDENES, de acuerdo con la ficha técnica del proyecto, **y dado que los dineros recaudados son insuficientes para construir canalizaciones para la ampliación, renovación o construcción de nuevas redes de servicios públicos, pues el recaudo de la contribución no consideró dichas actividades, me permito informar que con los recursos con que hoy cuenta el IDU para dichos contratos, resulta improcedente la ejecución de dichas actividades relacionadas con las redes de servicios públicos**”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En cumplimiento de las obligaciones establecidas en los Convenios Interadministrativos, el IDU entregó una programación de la ejecución de obras y el presupuesto de inversión estimado a cada empresa para efectos de la planeación del presupuesto y respectiva apropiación de recursos de la siguiente vigencia⁶⁸. Es claro que todas estas gestiones fueron cumplidas por las Empresas de Servicios Públicos, pero el IDU al reversar la decisión de construir las redes de servicios públicos, produce un desgaste administrativo a nivel institucional y en un futuro intervención innecesaria de las obras recién construidas, que no solamente afecta el patrimonio publico, sino constituye en menoscabo al bienestar social de la ciudadanía.

Lo anterior se puede evidenciar en el desconocimiento del IDU a los argumentos expuestos por las ESP's mediante los oficios que se relacionan a continuación:

a) La EAAB con oficio S-2010-225540 de mayo 4 de 2010, manifiesta:

1. ***“El IDU no puede desconocer unilateralmente el Convenio Interadministrativo No 10 de 2008 IDU-EAAB, pues las obras de Valorización estén enmarcadas dentro del mismo y antes que nada debe mediar una solución de ciudad, pues se requiere que operen los mecanismos de cooperación que armonizan las***

⁶⁷ A la EAAB con oficio IDU-027632-STESV-336 de abril 22 de 2010, a CODENSA con oficio IDU035396-STESV-336 de mayo 27 de 2010, a EPM-BOGOTÁ con oficio IDU-035398 STESV-336 de mayo 27 de 2010, a Colombia Telecomunicaciones con oficio IDU-035402 STESV-336 de mayo 27 de 2010 y al ETB con oficio IDU-035406 STESV-336 de mayo 27 de 2010

⁶⁸ *“En este sentido la entidad solicitó a cada una de las Empresas de Servicios Públicos la apropiación en forma anticipada de los recursos requeridos para las obras de renovación y/o ampliación, de acuerdo con la gestión relacionada a continuación para cada proyecto en particular.”*



relaciones y misiones institucionales de las entidades comprometidas con la ciudad. Es preciso dar soluciones conjuntas". Subrayado fuera de texto

2. *"El Instituto tiene total conocimiento de la necesidad de la renovación y rehabilitación de la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado que se encuentra en mal estado o que le falta capacidad y que se encuentra localizada en los corredores de los andenes, pues de acuerdo con los mismos diseños del Instituto, se hace necesario llevar a cabo la construcción de dicha infraestructura para garantizar, por un lado, su adecuado funcionamiento, y por otro, garantizar la estabilidad de las obras." (Subrayado fuera de texto).*
3. *"La Empresa se permite precisar que al inicio de los contratos de obra de los proyectos del andenes de la Av. carrera 19, de la Av. 68, de La carrera 15 y de la calle 127, el IDU hizo los acercamientos con la Zona 1 y nos presento los diseños de redes de acueducto y alcantarillado que iba a ejecutar; y solo hasta ahora, cinco meses después, nos informa que ya no las va a hacer, que las redes no se van a instalar. Realizado un balance las únicas redes que se han instalado son las redes de acueducto en un sector de los andenes de la calle 127 y en parte de los andenes de la Av. 68; en los demás proyectos de andenes prácticamente no se han instalado redes." (Subrayado fuera de texto).*
4. *"Si la decisión final del IDU es no realizar las intervenciones propuestas para la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado la Empresa no asumirá ninguna responsabilidad futura por la posible afectación de los andenes, a causa de las redes de la EAAB. No sobra mencionar que no solo se verla afectada la EAAB sino también las demás empresas de servicios públicos que tienen sus redes en los andenes y requieren aprovechar la oportunidad de actualizar su infraestructura." (Subrayado fuera de texto).*
5. *"Es preciso recordar la misión institucional del IDU a quien por mandato le corresponde velar por la organización de la infraestructura de redes de servicios públicos para garantizar una adecuada movilidad en el espacio público en los diferentes proyectos que desarrolla."*

b) La empresa UNE EPM Bogotá mediante oficio con radicado IDU No 20105260143792 del 21 de julio de 2010, manifiesta:

"(...)Los dineros recaudados son insuficientes para construir ampliación de canalizaciones, renovación o construcción de nuevas redes de servicios públicos, pues el recaudo no considero dichas actividades..."

"Al respecto informo que no es de interés de UNE EPM Bogotá S.A, realizar ningún tipo de las obras que usted menciona, a cambio si es de nuestro interés subterranizar las redes aéreas que actualmente se encuentran en el espacio público del asunto, con el fin de dar cumplimiento al POT y adicional para contribuir en el mejoramiento de la



visual del espacio Público en los proyectos que usted menciona.” (Subrayado fuera de texto).

“Por lo anterior de manera respetuosa, le solicito que sea replanteado por parte del IDU el hecho de construir las canalizaciones que se requieran para la subterranización de las redes aéreas existentes que tanto afectan el mejoramiento del espacio público lo anterior contribuirá; a una mayor duración de las obras construidas por el IDU, mayor satisfacción por parte de la comunidad y a dar cumplimiento a lo establecido en el POT con relación a la subterranización de redes existentes entre otras.”

c) La ETB con oficio GAR.6647 NI 25145 de septiembre 8 de 2010, registra:

“En respuesta a su comunicación y a las mesas de trabajo que se han adelantado con los Coordinadores IDU de los contratos, preocupa la restricción impuesta por IDU para la realización de las ampliaciones de infraestructura para ETB.

Según oficio de Junio 25 de 2010 dirigido al Director del IDU Dr. Néstor Eugenio Martínez, se ratifica que para ETB, el IDU de manera unilateral en este tipo de contratos, desconoce los acuerdos descritos en el Convenio IDU-ETB 3501 de 1994 y se informa que ETB no dispone de recursos para realizar las ampliaciones requeridas en estos Contratos, mas aun si se tiene en cuenta que las mencionadas ampliaciones fueron solicitadas y aprobadas en la etapa de -Estudios y Diseños.

Por otra parte le informo que ETB no hace recibos parciales de obra, ya que las canalizaciones no continuas no son funcionales para nuestra Compañía, por lo cual dejamos a su consideración el uso que se deba dar a las ampliaciones parciales que usted indica se han desarrollado durante los mencionados contratos y de haber construido tramos sin continuidad, de acuerdo a estudios y diseños, los mismos no serán cancelados por ETB.”

Con relación a los pronunciamientos de Codensa y Colombia Telecomunicaciones al oficio enviado por el IDU, la Entidad informa que a septiembre 22 de 2010 no se tiene respuesta,.

Al excluirse la intervención de las redes de servicios públicos, en el Contrato No 20 de 2009 se está desconociendo y omitiendo la aplicación de la normatividad vigente aplicable al tema de infraestructura de redes, la cual se relacionada a continuación:

✓ El artículo 209 de Constitución Política⁶⁹, “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La

⁶⁹ “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”



administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Ahora bien, en el Decreto Distrital 190 de 2004 se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, “Plan de Ordenamiento Territorial” en donde se, “...consagra como política de dotación de servicios públicos domiciliarios, en el numeral 4 del artículo 12 lo siguiente “vincular la gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios a los objetivos de aumento de la competitividad mediante la eliminación de tramites innecesarios, la coordinación de las obras sobre espacio público y la búsqueda de economías de escalas en la expansión de las redes y equipamientos de atención a los usuarios...” Subrayado fuera de texto

✓ Igualmente, en el Decreto 602 de 2007 se establece en su artículo 4. *Subterranización de Redes de Servicios Públicos, lo siguiente “En los proyectos de recuperación, construcción y adecuación de andenes, al igual que en la construcción de vías del Plan Vial Arterial y Zonal, se deberán subterranizar todas las redes de servicios públicos domiciliarios.”*

✓ El IDU incluía desde el inicio del proceso licitatorio tanto los Estudios y Diseños como el listado de obras de redes para la ejecución de los andenes de la Av.19 ENTRE LA Calle 134 y la Calle 161, como se observa a continuación: El Apéndice A de los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública No. IDU-LP-DTE -001-2009, numeral 2.2 “ESTUDIOS Y DISEÑOS DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y DE DRENAJE” en donde se describe y certifica por el IDU que los planos de redes se encuentran aprobados por las ESP respectivas, como se describe a continuación:

APENDICE A

3.3. ESTUDIOS Y DISEÑOS DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y DE DRENAJE.

*Los planos de redes de servicios públicos fueron aprobados por las empresas de servicios públicos y demás entidades del orden Distrital relacionadas con este proyecto, como Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá – ETB, CODENSA, CAPITEL, Gas Natural, por lo cual, si el **Contratista** como parte de la presentación de estudios y diseños de detalle según requisitos contractuales, considera necesario introducir cambios, los planos modificados deberán ser aprobados por las Empresas de Servicios Públicos respectivas, en cuyo caso, el **Contratista** es responsable por los trámites. A este efecto deberá cumplir con los mismos requisitos técnicos y especificaciones establecidas por dichas Empresas, para la realización de los diseños y plantas. (Subrayado fuera de texto)*

De igual forma, en el Apéndice C – ESPECIFICACIONES ESPECÍFICAS PARA REDES DE SERVICIOS PUBLICOS se presenta la relación de obras a ejecutar, en términos de diseños, licencias y permisos, cantidades y especificaciones



técnicas, en donde se puede observar un capítulo específico para las obras de redes, las cuales deberán ejecutarse durante la ejecución del contrato.

APENDICE C

ESPECIFICACIONES DE REDES DE SERVICIOS PUBLICOS

1. INTRODUCCION

*El presente Apéndice C del **Contrato de Obra** contiene el listado de las **Obras para redes** que deberá ejecutar el **Contratista**, durante la **Etapas de Construcción**, de acuerdo con lo previsto en el **Contrato**. Para cada tipo de redes de servicios públicos domiciliarios se establecen las obras y actividades a desarrollar y se definen las especificaciones técnicas que deberán ser cumplidas por el **Contratista**, para la ejecución de dichas **Obras para Redes**.*

*Lo anterior es de obligatorio cumplimiento para quien suscriba la minuta del **Contrato de Obra**, del cual este Apéndice forma parte. Su incumplimiento constituirá incumplimiento del **Contrato**, haciéndose aplicables las sanciones previstas en el mismo.*

✓ Adicionalmente, el IDU ha suscrito Convenios Interadministrativos con las ESP's con el fin de ejecutar las obras de redes dentro de los contratos de obra que adelanta el IDU, como el caso en particular el Convenio IDU-EAAB No. 010 de 2008 en donde en su articulado establece que "... el Convenio IDU-EAAB ha perdido vigencia en razón a su antigüedad y a los nuevos requerimientos de la ciudad para el cumplimiento del objeto social del IDU y del Acueducto, con las obras destinadas a la movilidad y el espacio público surgidas de todos los proyectos que adelantan las partes, incluidos aquellos relacionados con las nuevas obras Troncales del Sistema Transmilenio, así como los proyectos contemplados por el Acuerdo 180 de 2005 (Acuerdo de Valorización , en los cuales se requiere la ejecución de infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado" .Subrayado fuera de texto

Por esta razón, el IDU al tomar la decisión de excluir la subterranización, ampliación y/o renovación de las redes de servicios públicos del objeto del contrato, va en contravía del cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado y en un futuro podría presentarse un daño patrimonial, en el evento en que las Empresas de Servicios Públicos deban intervenir las redes localizadas en los andenes de la Av. 19 entre calle 134 y calle 161, en donde la ciudad estaría expuesta a realizar nuevas inversiones para demoler y recuperar el espacio público construido por este contrato.

Los hechos enunciados, dan lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998, artículos

3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2 y 21; artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.4.8. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria por valor de \$1.101.2 millones, por construir obras de tipo provisional, como consecuencia de la exclusión de la ampliación y renovación de las redes de las Empresas de servicios públicos desconociendo los Estudios y Diseños elaborados por el Consultor y aprobados por las ESP's.

Dando cumplimiento al Otrosí No 1 firmado el 29 de Julio de 2010, el Contratista ha invertido \$1.101.2 millones en las actividades de renivelación de cajas y de cámaras, reconstrucción de sumideros, resolución de interferencias de las redes existentes, **obras de tipo provisional únicamente con el fin de garantizar la funcionalidad de las redes, desconociendo:**

- Los estudios y diseños elaborados por el Consultor SALGADO-MELENDZ-INPROTEKTO, aprobados por las ESP's como se relacionan en el siguiente cuadro:

**CUADRO No 35
CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS SUSCRITOS POR EL IDU
CON LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS –ESP's**

No	EMPRESA	RED DE SERVICIOS PUBLICOS	DOCUMENTO DE APROBACION POR PARTE DE LA ESP'S Y/O ENTIDAD	FECHA DE APROBACION POR PARTE DE LA ESP'S Y/O ENTIDAD
1	EAAB	Red de Acueducto	Oficio IDU 028777	20 de Abril de 2009
			Oficio IDU 034050	15 de Mayo de 2009
2	EAAB	Red de Alcantarillado	Oficio IDU 028777	20 de Abril de 2009
			Oficio IDU 034050	15 de Mayo de 2009
5	CODENSA	Redes Eléctricas	Oficio con radicado en CODENSA bajo el número 00699142	11 de Septiembre de 2009
6	ETB	Redes Telefónicas	CIR-003773	20 de Abril de 2009
7	EPM	Redes Telefónicas	EPM-UNE Oficio 2007-004073	4 de Octubre de 2007
8	TELECOM	Redes Telefónicas	TELECOM 00812	26 de Septiembre de 2008
9	GAS NATURAL	Redes de Gas	Oficio 1015022239-2007	No informa el IDU

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

- La necesidad de: a) la renovación y rehabilitación de la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado que se encuentra en mal estado o que les falta capacidad, b) la construcción de las canalizaciones para la subterranización de las redes aéreas de UNE –EPM que actualmente se

encuentran en el espacio público con el fin de dar cumplimiento al POT y c) la ampliaciones de infraestructura para ETB, entre otras.

La no construcción de estas redes de acuerdo a las necesidades reales, en un futuro ocasionará problemas con el funcionamiento de las mismas y la estabilidad de las obras construidas, tal como lo advirtió la EAAB⁷⁰ *“Si la decisión final del IDU es no realizar las intervenciones propuestas para la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado **la Empresa no asumirá ninguna responsabilidad futura por la posible afectación de los andenes, a causa de las redes de la EAAB.** No sobra mencionar que no solo se verá afectada la EAAB sino también las demás empresas de servicios públicos que tienen sus redes en los andenes y requieren aprovechar la oportunidad de actualizar su infraestructura.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto); lo anterior se evidenció por el equipo auditor el 13 de septiembre de 2010, en la visita realizada a las obras de construcción de los andenes de la Carrera 15 entre Calles 100 y 127, contratados con el Consorcio Occidental, bajo la ejecución del Contrato N0 29 de 2009, donde la EAAB estaba interviniendo la red de acueducto en los andenes recientemente intervenidos, como se muestra en el siguiente registro fotográfico:

REGISTRO FOTOGRAFICO

	
Trabajos realizados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en andenes recientemente intervenidos, calle 109 costado oriental.	Trabajos realizados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en andenes recientemente intervenidos, calle 109 costado oriental.

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Como se muestra en las anteriores graficas, es inconcebible, inaceptable e injusto que se cometa este atentado contra el patrimonio publico al romper los andenes que se encontraban recién construidos, para realizar intervenciones con obras de la EAAB, adicionalmente llama la atención a este Ente de Control la advertencia realizada por la ETB al IDU donde textualmente le manifiesta:

⁷⁰ Oficio S-2010-225540 de mayo 4 de 2010

“Por otra parte le informo que ETB no hace recibos parciales de obra, ya que las canalizaciones no continuas no son funcionales para nuestra Compañía, por lo cual dejamos a su consideración el uso que se deba dar a las ampliaciones parciales que usted indica se han desarrollado durante los mencionados contratos y de haber construido tramos sin continuidad, de acuerdo a estudios y diseños, los mismos no serán cancelados por ETB.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Las anteriores conductas carentes de planeación, gestión antieconómica, ineficaz coordinación interinstitucional podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2 y 21; artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.4.9. Potencial hallazgo penal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque el IDU va a invertir \$2.569.5 millones que estaban contratados para la ampliación y renovación de redes de los andenes de la Av. 19 entre calle 134 y 161, en la construcción de un sendero peatonal paralelo a la ciclo ruta en el separador central y/o construcción de senderos peatonales en los parques que se encuentran a lo largo de la Av. 19 entre Calle 134 y 161, desconociendo que los recursos del Acuerdo 180 del 2005 tiene una destinación específica para la construcción de andenes.

En julio de 2009 se firmó el Otrosí No 1 cuyo objeto es excluir la construcción de las redes de servicios públicos del objeto del Contrato No 20 de 2009, trasladando \$ 2.569.5 millones del valor total para la construcción de redes de las Empresas de Servicios Públicos al valor para las actividades de construcción, pasando este último ítem de \$5.650.5 millones a \$ 8.220.0. Por tal motivo la Entidad debe definir las obras de construcción que se ejecutarán con los \$ 2.569.5 millones que se trasladaron a este ítem. No obstante tres (3) meses después de haberse firmado el Otrosí el IDU no tiene definidas las obras que se van a ejecutar con estos recursos, tal como lo informa el IDU⁷¹ el 5 de octubre de 2010: “el Contratista CONSORCIO CALLE 134 y la Interventoría se encuentran evaluando las diferentes propuestas que el Contratista ha presentado con el fin de invertir los mencionados recursos” y “El Contratista ha presentado básicamente propuestas relacionadas con:

- Ejecución de un sendero peatonal paralelo a la ciclo ruta en el separador central.
- Ampliación del área de intervención en las zonas de las bocacalles, es decir por la calles ampliar la intervención hasta el segundo o tercer predio, ya que actualmente la intervención contempla únicamente el primer predio.

⁷¹ Acta de Visita Fiscal N0 9 del 5 de octubre de 2010



- *Construcción de senderos peatonales en los parques que se encuentran a lo largo de la Av. 19 entre Calle 134 y 161.”*

Lo anterior desconociendo lo establecido en el artículo primero del Acuerdo 180 de 2005, donde se determina que la contribución de Valorización tienen una destinación específica: **“DETERMINACION DE LA CONTRIBUCION. Establécese el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local en el Distrito Capital de Bogotá, con la destinación específica de financiar la construcción del Plan de Obras que se encuentran relacionado en el Anexo No. 1, obras que integran los sistemas de movilidad y de espacio público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo.”** (Subrayado y negrilla fuera de texto). Anexo que se describe a continuación

CUADRO No. 36
ANEXO No 1-LISTADO GENERAL DE OBRAS SISTEMA DE MOVILIDAD

CODIGO DE OBRA	SUBSISTEMA	OBRA
404	Andenes	Andenes Av.19 entre Calles 164 y 131

Fuente: Acuerdo 180 de 2005

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Preocupa a la Contraloría de Bogotá, que los recursos del Acuerdo 180 de 2005, no se vayan a invertir tal como estaban contratados, debido a la exclusión de la construcción de las redes de servicios públicos. Lo anterior debido a la falta de planeación y una oportuna y eficiente coordinación interinstitucional que ocasionan que el IDU once (11) meses después de haberse iniciado el Contrato, este estudiando la posibilidad de invertir estos recursos en obras que a la fecha aún son inciertas, que pueden no estar incluidas dentro del Plan de Obras aprobadas mediante el Acuerdo 180 de 2005 y que desconocen totalmente las necesidades reales de la ciudad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo penal con administrativa y disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 599 de 2000, artículo 399 “Peculado por aplicación oficial diferente); Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2 y 21.

CONCLUSIÓN

Los hechos relacionados anteriormente a juicio de este grupo auditor son el reflejo de una supervisión y control deficiente a la ejecución del Contrato No 20 de 2009 por parte del IDU y de una ineficaz coordinación interinstitucional con las ESP's, toda vez que:

1. Después de cuatro (4) meses de iniciada la obra la Entidad solicita a la Interventoría que presente el balance financiero del Contrato y sólo hasta



seis (6) meses después se conoce que el presupuesto contratado es insuficiente para ejecutar la totalidad de las obras, faltando recursos por valor de \$4.680.4 millones (46,12%), lo que conlleva a que se excluya la construcción de las redes de servicios públicos de la zona intervenida.

2. La decisión de excluir la ampliación y/o renovación de las redes de servicios públicos del objeto del contrato, va en contravía del cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado y en un futuro podría presentarse un daño patrimonial, en el evento en que las Empresas de Servicios Públicos deban subterranizar, ampliar o renovar las redes localizadas en los andenes de la Av. 19 entre calles 134 y 161.
3. El IDU estaría expuesto a futuras reclamaciones de los contratistas, toda vez que el Instituto estaría en imposibilidad de liquidar el contrato de obra, hasta tanto las ESP's no hayan recibido las redes ejecutadas ya que las ESP's advierten sobre la imposibilidad de realizar recibos parciales de obra, "... ya que las canalizaciones no continuas no son funcionales para nuestra compañía..." como lo indica la ETB en su oficio GARA 6647 NI 25145.
4. Las acciones definidas y acordadas por la Entidad, la Interventoría y el Contratista para subsanar los reiterados incumplimientos por parte del contratista Consorcio Calle 134 en la ejecución de las metas fijadas no han sido efectivas, toda vez que a treinta (30) días de finalizar el plazo del Contrato la obra presente un atraso del 85%.

El incumplimiento tan significativo permite prever que la obra no se terminará en plazo establecido, lo que podría ocasionar un alto impacto al comercio y la movilidad peatonal a lo largo de la Avenida 19 y efectos sobre el patrimonio público derivado de mayores plazos al contractualmente establecido, tanto para el Contrato de Obra como para el de Interventoría

5. Se evidencia una baja inversión y amortización del anticipo, derivados de la falta de instrumentos efectivos de control del anticipo.

Las conductas definidas en los hallazgos enunciados se enmarcan en la siguiente normatividad aplicable:

CONTENIDO DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA N° 020 de 2009, suscrito entre el IDU y el Consorcio Calle 134.

LEY 489 DE 1998, Artículo 3º. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los **principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y**



transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Artículo 4º. **FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.** La función administrativa del Estado **busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes**, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

LEY 610 DE 2000, (RESPONSABILIDAD FISCAL) Artículo 6º. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

LEY 80 DE 1993, (REGIMEN DE CONTRATACION PUBLICA) Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Artículo 23º.- **De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.** 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.** Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la



contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 26°.- DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

1°. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, **a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.**

2°. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4°. **Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.**

8°. **Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.**

LEY 42 DE 1993, ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL FINANCIERO ARTÍCULO 8°. **La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.** Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

ARTÍCULO 9°. **Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.**

PARÁGRAFO. Otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por la Contraloría General de la República, mediante reglamento especial.

Ley 87 DE 1993 EJERCICIO DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL ESTADO, Artículo 2°.- **Objetivos del sistema de Control Interno.** Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:



- a. **Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;**
- b. **Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;**
- c. **Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;**
- d. **Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;**
- e. **Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;**
- f. *Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
- g. *Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
- h. *Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*

LEY 599 DE 2000 (CODIGO PENAL) Artículo 399. **Peculado por aplicación oficial diferente.** *El servidor público que dé a los bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, aplicación oficial diferente de aquella a que están destinados, o comprometa sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o las invierta o utilice en forma no prevista en éste, en perjuicio de la inversión social o de los salarios o prestaciones sociales de los servidores, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años, multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.*

LEY 734 DE 2002, (CODIGO DISCIPLINARIO) Artículo 34. **Deberes.** **Son deberes de todo servidor público:**

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.



15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

Artículo 35. **Prohibiciones.** A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.

3.2.5. Dos (2) Hallazgos Fiscales por valor de \$1.983'132.623, ocho (8) hallazgos Administrativos, ocho (8) hallazgos disciplinarios, un (1) potencial hallazgo penal y un (1) hallazgo penal por indebido manejo del anticipo del Contrato de Obra IDU-029-2009. Comunicado al IDU mediante Oficio Radicado IDU N° 2010 526 0404972 del 26/10/2010

3.2.5.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio veintinueve (29) días después de haberse legalizado el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que "No podrán transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la firma del acta de iniciación.."

3.2.5.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU actúa con negligencia, ineficiencia e ineficacia al no atender de manera oportuna, la solicitud de caducidad hecha por el interventor CONSORCIO INTERVIAL 09, por los reiterados incumplimientos del Contratista, que a julio de 2010 presentaba un atraso de obra del 67,32%.

3.2.5.3. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU sería responsable por el riesgo de \$4.236.57 millones del anticipo que no ha amortizado el Contratista a Septiembre 13 de 2010, teniendo en cuenta que los controles implementados actualmente no garantiza el adecuado seguimiento al manejo, debida y oportuna inversión del anticipo, toda vez que habiendo transcurrido 9 de los 12 meses del plazo del Contrato, el Contratista sólo ha amortizado \$988.2 millones de los recursos del anticipo.

3.2.5.4. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los recursos del anticipo por valor de \$4.859.04 millones girados al Contratista CONSORCIO



OCCIDENTAL desde el 27 de Noviembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio publico en cuantía de \$53.044.623

3.2.5.5. *Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por construirse los andenes, excluyendo de los contratos la renovación, rehabilitación, ampliación y en algunos casos la subterranización de la infraestructura de las redes de servicios públicos, la ciudad además de la afectación a los peatones y al comercio, tendrá que asumir los costos que significaran intervenir nuevamente los andenes recién construidos.*

3.2.5.6. *Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria por valor de \$1.930.88 millones, por construir obras de tipo provisional, como consecuencia de la exclusión de la ampliación y renovación de las redes de las Empresas de servicios públicos desconociendo los Estudios y Diseños elaborados por el Consultor y aprobados por las ESP's.*

3.2.5.7. *Potencial hallazgo penal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque el IDU va a invertir \$3.370.5 millones que estaban contratados para la ampliación y renovación de redes de los andenes de la Carrera 15 entre calles 100 a 127, en el diseño y construcción de una ciclo ruta, desconociendo que los recursos del Acuerdo 180 del 2005 tiene una destinación específica para la construcción de andenes.*

3.2.5.8. *Hallazgo Administrativo con incidencia penal y Disciplinaria, por lo que el IDU deberá explicar, sustentar e informar que tipo de motivaciones en derecho tuvo para modificar a través de memorandos de la Dirección General, las condiciones para el manejo del anticipo establecidas en la ley, que permitieron, facilitaron y estimularon actuaciones irregulares de funcionarios del IDU, interventores y contratistas.*

En seguimiento al Contrato de Obra IDU No. 029 de 2009, suscrito con el contratista *CONSORCIO OCCIDENTAL* cuyo objeto es la Construcción de Andenes en la Carrera 15 entre Calles 100 a 127, correspondiente al Proyecto Código de Obra 410 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización en Bogotá, D.C, la Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación el avance del contrato evidenciado en los siguientes hechos:

CUADRO No. 37
FALTANDO 40 DIAS PARA LA TERMINACION DEL CONTRATO DE
CONSTRUCCION DE LOS ANDENES EN LA CARRERA 15 ENTRE CALLES 100 Y
127, LA OBRA TIENE UN ATRASO DEL 67,32% Y EL CONTRATISTA NO HA
LEGALIZADO EL 81% DEL ANTICIPO ENTREGADO POR EL IDU

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	IDU-LP-DTE-005-2009
CONTRATISTA	Consortio Occidental

CONCEPTO	DATOS
INTEGRANTES DEL CONSORCIO	Constructora Inca Limitada 50%
	Geos Consulting S.A. 30%
	H&H Arquitectura S.A. 20%
NUMERO DEL CONTRATO	029-2009 del 18 de septiembre de 2009
VALOR INICIAL	\$ 13.061.936.272,00
PLAZO INICIAL	12 meses
FECHA INICIO	Noviembre 9 de 2009
FECHA TERMINACION	Noviembre 8 de 2010
VALOR ANTICIPO GIRADO 40%: el 26 de Noviembre de 2009	\$ 5.224.774.509,00
VALOR ANTICIPO POR AMORTIZAR	\$4.722.623.111
% DEL ANTICIPO POR INVERTIR EN OBRA A AGOSTO 5 DE 2010	41,72%
% DEL ANTICIPO POR AMORTIZAR A AGOSTO 5 DE 2010	76,96%
VALOR OBRA PROGRAMADA A JULIO 31 DE 2010	\$ 4.635.977.521
VALOR OBRA EJECUTADA A JULIO 31 DE 2010	\$ 1.515.000.000
ATRASO DE LA OBRA A JULIO 31 DE 2010	67,32%

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor. Dirección Movilidad.

3.2.5.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio veintinueve (29) días después de haberse legalizado el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que *“No podrán transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la firma del acta de iniciación.*

El contrato se firmó el 18 de septiembre de 2009, perfeccionándose el 2 de octubre de 2009 y dando inicio el 9 de noviembre de 2009, mediante el Acta No 1, después de veintinueve (29) días, en contra vía de lo establecido en el parágrafo segundo, clausura 9 de la minuta del Contrato de Obra 029 de 2009: *“No podrán transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la suscripción del acta de iniciación. El incumplimiento de este plazo por causas imputables al CONTRATISTA, según pronunciamiento oficial de la interventoría, dará lugar a la declaratoria de incumplimiento del contrato y la efectividad de la garantía de cumplimiento por parte del IDU”.* (Subrayado fuera de texto).

Las conductas descritas, se enmarcan en lo establecido en la cláusula 9 del Contrato de Obra 029 de 2009; Ley 80 de 1993, artículo 26; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2 y Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 2.



3.2.5.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU actúa con negligencia, ineficiencia e ineficacia al no atender de manera oportuna, la solicitud de caducidad hecha por el interventor CONSORCIO INTERVIAL 09, por los reiterados incumplimientos del Contratista, que a julio de 2010 presentaba un atraso del 67,32%.

El plazo del contrato es de doce (12) meses, habiéndose suscrito el acta de inicio el 9 de noviembre de 2009 y con fecha prevista de terminación del 8 de noviembre de 2009.

La interventoría al IDU en su informe No. 2 advierte textualmente lo siguiente:

“En comités de seguimiento el Consorcio Occidental propone la vinculación de mínimo 23 obreros para la atender las actividades programadas de la primera etapa en el Parque Los Molinos. Para el día 8 de enero de 2010, este personal de obra aún no había sido vinculado por el Consorcio Occidental, esta ausencia de personal afecta el avance de la obra programada. Es de anotar que esta Interventoría en reiteradas ocasiones, verbal, en acta y anotaciones en el libro de obra manifestaron la necesidad de incrementar el personal con el fin de evitar el aumento en los atrasos generados en obra por este concepto.

En reiteradas ocasiones, mediante comunicaciones y anotaciones en el libro de obra, esta Interventoría solicitó al Consorcio Occidental la necesidad del suministro del material granular a utilizar en los llenos del Parque Los Molinos, con el fin de tomar muestras y realizar los ensayos de caracterización del material a instalar. La atención no oportuna de esta solicitud por parte del Consorcio Occidental genero los atrasos en la programación de obra presentada por el Contratista.”

Por otra parte la firma de interventoría en su informe No. 4 anota: “La obra presenta a la fecha un atraso en inversión entre lo proyectado y lo ejecutado del 91,78 %. La Interventoría a través comités de seguimiento, informes semanales y los comunicados, 0279-225-IA y 0281-225-IA, del 9 de marzo, 0303-225-IA, del 12 de marzo del 2010, ha informado al Consorcio Occidental de los atrasos presentados a la fecha, con el fin de que tomen las medidas para garantizar el cumplimiento en la ejecución de las actividades de acuerdo a la programación de obra.”

Además, en el informe No. 5 de interventoria se acota: “La obra presenta al 9 de mayo de 2010, un atraso en inversión entre lo programado y lo ejecutado del 83,27%.

Esta Interventoría a través del comunicado 0437-225-IA, informo al Consorcio Occidental acerca del incumplimiento para la entrega de la etapa 1, compromiso que se adquirió con la comunidad y el IDU para entregar el día 15 de abril del 2010, generando esto más atrasos en la programación. Con el comunicado 0518-225-IA, esta Interventoría informa al IDU, del estado del Contrato y de los continuos incumplimientos al cronograma de obra y considera razonable que el IDU estudie la



aplicación de la Cláusula 21 del Contrato de obra No. 29 en los términos que para tal fin se establecen en el Estatuto Contractual.”

Ahora bien en el informe No. 8, se registra: “La obra presenta al 6 de Junio del 2010, un atraso en inversión entre lo programado y lo ejecutado del 38,06%. Esta medición se realiza teniendo en cuenta la reprogramación de la obra y el flujo de inversión presentada por el Consorcio Occidental el día 19 de abril del 2010, con el oficio I-008-270-10.

Esta Interventoría a través del comunicado 0604 – 225 – IA, informó al Instituto de Desarrollo Urbano acerca del incumplimiento en la programación, generando esto más atrasos. Con el comunicado 0518-225-IA, esta Interventoría informa al IDU, del estado del Contrato y de los continuos incumplimientos al cronograma de obra y considera razonable que el IDU estudie la aplicación de la Cláusula 21 del Contrato de obra No. 29 en los términos que para tal fin se establecen en el Estatuto Contractual.

En la comunicación 0504-225-IA mediante el seguimiento que ha realizado la Interventoría a la obra en ejecución, dio a conocer al Consorcio Occidental que de acuerdo al compromiso adquirido con la comunidad en reunión celebrada el día 3 de mayo de 2010 se realizaría la entrega de la primera etapa el día 10 de mayo de 2010, y no se cumplió dicho compromiso.

El oficio 0537-225-IA igualmente dio a conocer al IDU el avance de obra expresado en porcentaje, reflejando el atraso que lleva el Contratista frente a la programación presentada mediante oficio I-008-270-10.”

Y por último en el informe No. 8, se informa: “La obra presenta al 8 de Julio del 2010, un atraso en inversión entre lo programado y lo ejecutado del 35,00%. Esta medición se realiza teniendo en cuenta la reprogramación de la obra y el flujo de inversión presentada por el Consorcio Occidental el día 19 de abril del 2010, con el oficio I-008-270-10.

Esta Interventoría a través del comunicado 0624 – 225 – IA, informó al Instituto de Desarrollo Urbano acerca del estado del Contrato y de los continuos incumplimientos al cronograma de obra y considera razonable que el IDU estudie la aplicación de la Cláusula pertinente del Contrato de obra No. 29 en los términos que para tal fin se establecen en el Estatuto Contractual.

A través de Comités de Seguimiento, se ha informado del Avance de la obra, así como los atrasos en la programación de la cual se ha registrado en las Actas correspondientes.”

Así mismo se evidencio en este informe que “Los tiempos para los suministros de los materiales necesarios para la ejecución de la obra se han reducido en un 80%; sin embargo durante 8 días en obra se evidenció la falta de losetas prefabricadas para



realizar los remates e instalación en las Etapas 2 y 3, estos atrasos se registraron por escrito a través de la Bitácora.”

Como complemento de lo anotado en los párrafos anteriores referente a los informes de interventoría, el IDU mediante Memorando STESV 20103360468341 de septiembre 13 de 2010 expresa lo siguiente: “La Interventoría mediante oficios 036781 del 11/05/2010 y 038781 del 18/05/2010 solicita se estudie la aplicación de la cláusula 21 del contrato de obra que hace referencia a la caducidad.

Mediante memorando STESV-336-12930 del 13 de mayo de 2010 se remitió a la Dirección Técnica de Gestión Contractual la respuesta a la solicitud de la Interventoría referente al estudio de la aplicación de la cláusula 21 del contrato de obra 029 de 2009, caducidad.

Al respecto, se reiteró que si bien es cierto han existido diversos factores que conllevaron al atraso que se presentó en desarrollo del contrato, también lo es que el IDU ha requerido el cumplimiento de las obligaciones contractuales al Consorcio Occidental, observándose a la fecha una reacción por parte del contratista de obra, la cual incurrió en un incremento de personal y maquinaria para la ejecución de las actividades constructivas, adelantando además las gestiones pertinentes para la apertura de nuevos frentes de trabajo con el propósito de llevar a cabo intervenciones de manera simultánea y así poder contrarrestar los atrasos presentados. Vale la pena también mencionar que los trabajos actualmente se están desarrollando de manera industrializada, generando la menor afectación a la comunidad, toda vez que la intervención se lleva a cabo por predios, es así que las intervenciones frente a cada uno de los predios se desarrollan en un tiempo máximo de dos meses.”⁷². (Subrayado fuera de texto).

Observa con preocupación este grupo auditor, que pese a evidenciarse incumplimientos bastante representativos en desarrollo del contrato, informes y reportes de la interventoría, el IDU no actuó conforme a la ley toda vez que existiendo elementos de juicio suficientes para aplicar multas y declarar incluso la caducidad del contrato, inexplicablemente suspendió el proceso, a pesar que como se puede determinar con certeza y claridad lamentablemente persiste el atraso, y la problemática e incapacidad del Contratista para cumplir con las obligaciones contractuales, ha ocasionado que a 30 días de vencerse el plazo total para la terminación de la obra presente un atraso del 67,32%. Lo que significaría ejecutar una inversión de \$11.546,93 millones en el tiempo restante de ejecución del proyecto (1 mes), hecho que probablemente no se alcance si se observa que en 8 meses solo se ha ejecutado \$1.515,00 millones.

⁷² Memorando STESV 20103360468341 de septiembre 13 de 2010



En consideración de lo expuesto, las conductas descritas podrían configurar un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Contrato 029 de 2009 en la Cláusula 20 y 21; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.5.3. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU sería responsable por el riesgo de \$4.236.57 millones del anticipo que no ha amortizado el Contratista a Septiembre 13 de 2010, teniendo en cuenta que los controles implementados actualmente no garantiza el adecuado seguimiento al manejo, debida y oportuna inversión del anticipo, toda vez que habiendo transcurrido 9 de los 12 meses del plazo del Contrato, el Contratista sólo ha amortizado \$988.2 millones de los recursos del anticipo.

El 24 de noviembre de 2009, se giro el anticipo al contratista por valor de \$5.224.774.509 correspondiente al 40% del valor total del contrato 029 de 2009, al cual se le efectuaron los respectivos descuentos (contribución especial, estampilla pro cultura, estampilla pro personas mayores y estampilla Universidad Distrital) por la suma de \$365.734.216, quedando un valor neto de \$4.859.040.293, cifra esta que fue girada a la cuenta corriente para el manejo del anticipo.

De acuerdo a la información suministrada por la Entidad⁷³, al 5 de agosto de 2010 se ha desembolsado al Contratista la suma de \$2.683.286.071 millones y el valor de los gastos financieros asciende a la suma de \$12.74 millones, encontrándose que hasta el Acta de Recibo Parcial de Obra No 12 con corte al 13 de septiembre de 2010 únicamente se ha amortizado \$988.2 millones⁷⁴, equivalentes al 18.91% del valor total de anticipo, como se describe en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 38
ANTICIPO CONTRATO No 29 DE 2009

DESCRIPCION	VALOR (\$)
Valor Contrato	13.061.936.272
Valor bruto del anticipo (40%) sobre el valor total del Contrato	5.224.774.509
Descuentos por impuestos: Contribución Especial, Estampillas Pro Cultura, Pro Personas mayores y Universidad Distrital	365.734.216

⁷³ Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No 1 del 22 de septiembre de 2010

⁷⁴ Cuadro de Control Financiero suministrado por la coordinadora del contrato 029 de 2009



DESCRIPCION	VALOR (\$)
Valor neto anticipo	4.859.040.293
Menos valor desembolsado al Contratista al 5 de agosto de 2010	2.683.286.071
Más valor rendimientos financieros dejados de percibir	0.00
Menos gastos financieros: 4 X mil y Chequeras	12.749.410
Menos valor anticipo amortizado (18.91%)	988.198.401

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

En ese orden de ideas, la Contraloría de Bogotá encuentra que el Contratista CONSORCIO OCCIDENTAL, el IDU y la firma de Interventoría CONSORCIO INTERVIAL 09, han venido realizando una gestión deficiente y antieconómica con ocasión del anticipo no amortizado, porque pasados diez (10) de los doce (12) meses que tiene como plazo de ejecución el Contrato, el Contratista tiene pendiente por amortizar la suma de \$4.236.57 millones, constituyendo ello, un potencial riesgo para las finanzas públicas del distrito, primero porque las obras se encuentran altamente atrasadas; segundo porque los dineros públicos no están cumpliendo con el fin para el cual fueron destinados; tercero porque existe mora en el cronograma de obras y ejecución física del contrato; y cuarto porque estos atrasos y demoras podrían dar lugar a adiciones en los costos iniciales del contrato.

Otra situación que ha detectado la Contraloría es el hecho que a pesar de no estar permitido el giro de recursos del anticipo del contrato a subcontratistas o terceros, el IDU facilitó y permitió que se realizara el retiro de los recursos de la cuenta del anticipo, por medio de **ofertas mercantiles** en una cuantía de \$345.17 millones.

CUADRO No. 39
OFERTAS MERCANTILES DEL CONTRATO No 20 DE 2009

(Cifras en pesos)

OFERENTE	FECHA	CHEQUE	ANTICIPO OFERTA MERCANTIL
Gravas y Arenas del Carmen de Carupa	09/04/2010	9593505	128.915.720
Logística Minera de Colombia	09/04/2010	9593506	216.261.500
TOTAL			345.177.220

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

Con lo anterior, se incumple lo establecido en la CLAUSULA 8 del Contrato No 029 de 2009, que textualmente establece:

*“El IDU entregará al **CONTRATISTA** un anticipo equivalente al cuarenta por ciento (40%), del valor inicial del contrato el cual será amortizado en el mismo porcentaje en cada Acta Pago de Obra. El anticipo será entregado al **CONTRATISTA** previo la suscripción del acta de inicio. Será girado por el IDU dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la cuenta de cobro correctamente elaborada y su giro no constituye condición previa para la iniciación de la obra. El anticipo en ningún caso se considera pago y estará sujeto a la concepción y requisitos que para el manejo del mismo se establecen en el Manual de*



Interventoría del IDU (o el documento que le reemplace) vigente a la fecha de suscripción del contrato, o las normas que sobre el particular expida el IDU.

PARÁGRAFO PRIMERO - MANEJO DEL ANTICIPO: *El CONTRATISTA deberá abrir una cuenta corriente a nombre suyo y del IDU quien para estos efectos estará representado por el Interventor, quien vigilará el buen manejo y correcta inversión del anticipo. El CONTRATISTA deberá justificar los giros y movimientos que se realicen en la cuenta y suministrarle al interventor toda la información que éste le requiera. Una vez abierta la cuenta, el IDU girará el anticipo el cual únicamente podrá invertirse de acuerdo con el Plan de Inversión del mismo, actividad que deberá ser verificada detalladamente por el interventor. De producir rendimientos financieros éstos deberán ser consignados en la cuenta indicada por el IDU, una vez se termine de amortizar el anticipo. Todo lo anterior de conformidad con el Manual de Interventoría (o el documento que le reemplace) y lo establecido en el memorando IDU SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009. (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

Es importante señalar que por los cambios efectuados por la Dirección del IDU, mediante los Memorandos DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009, SGJ-405-23181 de Junio 9 de 2009⁷⁵, en los cuales se modificaron y flexibilizaron: los cronogramas de obra, y el manejo de los anticipos, extendiendo la autorización,

⁷⁵ La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Como se puede observar en el cuadro anterior, desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros**. Igualmente subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

Seguidamente en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”***.

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

Pero de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: ***“Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”***



para entrega de recursos del anticipo a subcontratistas y terceros, aunado a las actuaciones administrativas, técnicas, legales y financieras que de ellos se deriven contravienen los principios de la contratación estatal. Resulta absolutamente ilegal e inconveniente:

- Primero: modificar una resolución a través de un memorando.
- Segundo: cambiar en forma absurda, injusta e inconveniente las condiciones establecidas con el objeto de permitir que el contratista entregue los recursos públicos a **subcontratistas o terceros**, sin estar legalmente permitido.
- Tercero: permitir que en informes subsiguientes se puedan presentar soportes de los giros entregados a subcontratistas o terceros.
- Cuarto: poner en riesgo evidente los recursos públicos que al estar en manos de particulares (Subcontratistas o terceros), podrían estar por fuera del amparo de la póliza de seguro.

Con el agravante que no solo pretendieron modificar el manual de interventoría a través de memorandos de la Dirección del IDU, sino que en este caso particular de los contratos de obra de valorización, le adicionaron en la cláusula 8, parágrafo primero un inciso final que textualmente dice:) **y lo establecido en el memorando IDU SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009**, es decir tratando de reproducir una normativa inexistente, indebida e ilegal, como se ha repetido todo el tiempo, permitiendo la modificación y flexibilización de los cronogramas de obra, y el manejo de los anticipos de manera incontrolable, extendiendo la autorización para entrega de recursos públicos del anticipo a subcontratistas y terceros, aunado a que las actuaciones administrativas, técnicas, legales y financieras que de ellos se deriven contravienen los principios de la contratación estatal.

El IDU estaría avalando con este accionar la figura de la **OFERTA MERCANTIL**, la cual en el ámbito de la contratación pública no tiene respaldo jurídico como esta siendo utilizada por el IDU, que no es otra cosa que permitirle a un tercero o subcontratista que disponga de los recursos por tiempo indeterminado, esta interpretación no permite tener un control cercano, inmediato y disponible de los dineros públicos; tampoco se perciben para el estado rendimientos financieros y cuando estos se producen se quedan en las cuentas de particulares, lo anterior sin que exista tampoco la obligación de entregar como en un contrato de compraventa de manera alterna e inmediata el bien objeto de la negociación, sino que estos dineros públicos reposan a libre disposición de subcontratistas o terceros, y al estar en manos de particulares podrían llegar a quedar por fuera del amparo de las aseguradoras y tener un riesgo innecesario e inminente de pérdida.



Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo consagrado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 489 de 1998, Artículo 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1, 2 y 21; Contrato 029 de 2009, cláusula 8; Manual de Interventoría del IDU.

3.2.5.4. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los recursos del anticipo por valor de \$4.859.04 millones girados al Contratista CONSORCIO OCCIDENTAL desde el 27 de Noviembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio publico en cuantía de \$53.044.623.

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en desarrollo del contrato de obra No 029 de 2009 giró al CONSORCIO OCCIDENTAL el día 27 de noviembre de 2009, por concepto de anticipo, mediante la Orden de Pago No 4475 la suma de CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CUARENTA MIL DOCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (**\$4.859.040.293**), como se relaciona a continuación:

**CUADRO No. 40
ANTICIPO DEL CONTRATO 029 DE 2009**

CONCEPTO	VALOR (\$)
Valor del anticipo (40% sobre el valor total del Contrato \$13.061.936.272)	5.224.774.509
Menos Descuentos por impuestos: Contribución Especial, Estampillas Pro Cultura, Pro Personas mayores y Universidad Distrital	365.734.216
Valor neto girado al Contratista en calidad de anticipo	4.859.040.293
Fecha de giro del Anticipo	27/11/2009
Fecha de corte para el cálculo de los Intereses	31/08/2010
Días transcurridos entre 27 noviembre de 2009 al 31 de agosto de 2010	278
Tasa efectiva anual (mes vencido)	1.98%
RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR POR LA COLOCACION DE LOS RECURSOS ENTREGADOS POR EL IDU, A TITULO DE ANTICIPO EN UNA CUENTA QUE NO PRODUCE INTERESES	\$53.044.623

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

De acuerdo con el proceso adelantado por el equipo auditor, se pudo establecer que el día 3 de diciembre de 2009 el IDU giro \$4.859.040.293 a la cuenta No. 008-38433-1 del banco HELM BANK que el contratista y la interventoría abrieron con el fin de manejar el anticipo.

Al mes de agosto de 2010, estos recursos no han generado ningún rendimiento financiero para la entidad, tal como lo informó el Instituto ⁷⁶ “La cuenta corriente mediante la cual se maneja el Anticipo, no genera rendimientos financieros”. En el periodo comprendido entre el 27/11/2009 y el 31/08/2010, se ha dejado de percibir rendimientos por un valor aproximado de \$ **53.04 millones** lo cual se constituye en un detrimento patrimonial, como se relaciona a continuación:

CUADRO No. 41
RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEL ANTICIPO
DEL CONTRATO 29 DE 2009

DEL CONTRATO 25 DE 2005			
MES	SALDO EN BANCOS	TASA BANCARIA 2% E.A 1,98 % M.V	VR. RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR
Diciembre	4.841.770.261	0,00165	7.988.921
Enero	4.809.861.518		7.936.272
Febrero	4.461.312.545		7.361.166
Marzo	4.276.034.375		7.055.457
Abril	3.406.139.965		5.620.131
Mayo	3.168.302.335		5.227.699
Junio	2.761.945.184		4.557.210
Julio	2.388.874.667		3.941.643
Agosto	2.034.015.406		3.356.125
SUBTOTAL			53.044.623

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

La tasa efectiva anual de 1.98% mes vencido corresponde al promedio de rentabilidad que los \$4.859.040.293 hubieran generado durante los 278 días que han transcurrido desde el 27 de noviembre de 2009 al 31 de agosto de 2010, (que es la fecha de corte para el presente cálculo), pues recuérdese que estos dineros por corresponder a recursos provenientes del recaudo de valorización del Acuerdo 180 de 2005, se encontraban rentando en inversiones de renta fija (CDT), es por lo anterior que este costo de oportunidad que se hubiera generado en la cuantía de \$53.04 millones, hasta agosto de 2010 se constituye en un daño al recurso público entregado por los contribuyentes de la valorización al IDU.

CONSIDERACIONES DEL CONCEJO DE ESTADO Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE EL ANTICIPO Y LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS PROVENIENTES DE CUENTAS DERIVADAS DE CONTRATACION PÚBLICA:

⁷⁶ Oficio DTGC 20104350426811 de agosto 23 de 2010



La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de mayo de 2007, a manifestado que los dineros del anticipo entregados al contratista son a título de mera tenencia y con destinación exclusiva para las obras del contrato, **conservan su condición de fondos públicos hasta el momento de su amortización mediante las obras contratadas.**

Resulta pertinente, además hacer mención a lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2170 de 2002, así:

“Del anticipo en la contratación. El manejo de los recursos entregados al contratista a título de anticipo en aquellas contrataciones cuyo monto sea superior al 50% de la menor cuantía a que se refiere el literal a) del numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, deberá manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y de la entidad estatal. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán al tesoro.” “*“.* Negrilla fuera de texto

Sobre la figura del anticipo, el Consejo de Estado ha manifestado:⁷⁷

“En la practica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato.

Ya la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 1999 (Exp. No 10.607) en relación con el anticipo expresó:

“... no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para

⁷⁷ Consejo de Estado – Sección Tercera. C.P. Ricardo Hoyos Duque, Sentencia del 22 de junio de 2001.



la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro.”

*En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutada la obra o entregados los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de **préstamo**.*

Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.”. Negrilla fuera de texto

Sobre el anticipo, la Directiva Presidencial N°04 del 4 de abril de 2003, dispuso:

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipos y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generan pertenecen al Tesoro (...).
Negrilla fuera de texto

En atención a las anteriores consideraciones, para la Contraloría de Bogotá, es claro, que los anticipos que el IDU entregue a los contratistas son recursos públicos entregados en calidad de préstamo, que deberán manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y el IDU representado por el interventor; **mientras los recursos no hayan sido utilizados en la iniciación de la obra o a la prestación del servicio de que trate el contrato celebrado, deberán generar rendimientos financieros, que pertenecen al tesoro publico,** y entonces le corresponde a la administración en su calidad de contratante (IDU) velar por el cumplimiento de las disposiciones que reglamentan su manejo y destinación tal como lo establece la normatividad en comento.



Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo de carácter fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 7; Directiva Presidencial 04 de 2003.

3.2.5.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria al, por construirse los andenes, excluyendo de los contratos la renovación, rehabilitación, ampliación y en algunos casos la subterranización de la infraestructura de las redes de servicios públicos, la ciudad además de la afectación a los peatones y al comercio, tendrá que asumir los costos que significaran intervenir nuevamente los andenes recién construidos.

De conformidad con el Acuerdo 180/05, por el cual se establece el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local en el Distrito Capital de Bogotá, con la destinación específica de financiar la construcción de un Plan de Obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público, el IDU suscribe el Contrato No 029 de 2009, para la construcción de andenes de ambos costados de la carrera 15 desde la calle 100 hasta la calle 122 y andenes de la carrera 15 del costado occidental y separador central desde la calle 122 hasta la calle 127, correspondientes a obras de la Fase I de valorización.

Dentro del valor del contrato de obra No. 029 de 2009 se establece la construcción de redes de servicios públicos en la cuantía de \$6.436.25 millones (incluido A.I.U.).

Después de cinco (5) meses de iniciado el contrato, el contratista e interventor realizaron un balance económico de las obras en donde se estableció: *“...incluyendo la integralidad de las actividades a ejecutar, de acuerdo con el cual el presupuesto asignado al proyecto no alcanzaba para la intervención de las redes (ampliaciones o renovaciones) de las diferentes Empresas de Servicios Públicos, toda vez que era necesario contar con unos recursos adicionales.*

*Así las cosas, considerando que existe la obligación de ejecutar la totalidad de las metas físicas del contrato, que el Acuerdo 180 de valorización bajo el cual se está ejecutando el proyecto no incluye dentro del presupuesto la ejecución de redes y con base en el balance económico generado por el Contratista y avalado por la Interventoría, se tomó la decisión por acuerdo entre las partes de hacer las intervenciones dentro del marco establecido en el acuerdo, excluyendo las obras de ampliación y/o renovación de redes.”*⁷⁸

⁷⁸ Oficio STESV 20103360468341 de septiembre 13 de 2010.



De acuerdo a lo anterior, el interventor CONSORCIO INTERVIAL 09, mediante oficio 0484-225-IA de abril 30 de 2010, presenta las actividades necesarias para la modificación contractual, en donde se anexa el cuadro siguiente con las respectivas cantidades de obra proyectadas:

**CUADRO No. 42
PRESUPUESTO PARA LA EJECUCION DE REDES**

Cifras en pesos

DESCRIPCION	VALOR
Intervención de los andenes	9.030.473.856
Redes Secas	3.144.080.667
Redes Acueducto	1.837.149.765
Alcantarillado sanitario en andén a cielo abierto	2.817.766.990
Alcantarillado pluvial en andén a cielo abierto	218.552.702
Alcantarillado sanitario en calzada a cielo	1.340.342.330
Alcantarillado pluvial en calzada a cielo abierto	3.329.724.567
SUBTOTAL REDES	12.687.617.021
Intervención de los andenes	9.030.473.856
TOTAL ANDENES Y REDES	21.718.090.877

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor. Dirección Movilidad.

Como se puede observar en el balance realizado se determinó que **el valor de las redes de servicios públicos a construir es de \$12.687.62 millones, excediendo el valor contratado en \$6.251.37 millones, que representa un incremento del 97.12%.**

El 25 de marzo de 2010, se firmó el Acta de Comité donde se estableció “De acuerdo a la valoración efectuada por el contratista y teniendo en cuenta que el objeto principal del contrato es la construcción de los andenes, una vez evaluada la situación técnica y económica del contrato, **la instrucción del Alcalde Mayor es que se excluya la intervención de las redes**, estableciéndose que existe un acuerdo entre las partes (Contratista, Interventoría e IDU) para su exclusión que será elevado a documento contractual (OTROSI), sin que tal exclusión genere reclamación.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Para dar cumplimiento a las decisiones tomadas en el Comité del 25 de marzo de 2010, el 30 de Julio de 2010 se suscribe el OTROSÍ No. 1 con el objeto, “PRIMERA. De conformidad con el Acta de Comité Técnico del 25 de marzo de 2010, se establece que el alcance de las obligaciones de construcción del Contrato 029 de 2009, excluye la ejecución de las obras de ampliación y renovación de redes de las Empresas de Servicios Públicos. El CONTRATISTA está obligado, en todo caso, a realizar las actividades de nivelación de cajas, revelación de cámaras, reconstrucción de sumideros, resolución de interferencias de redes existentes y todas aquellas necesarias para garantizar la funcionalidad



de las redes y la estabilidad de las obras.” y modificar los valores contratados como se relacionan a continuación:

CUADRO No. 43
MODIFICACION DE LOS VALORES DEL CONTRATO No 029 DE 2009
DE ACUERDO AL OTROSI No 1

Cifras en pesos

DESCRIPCION	CONDICIONES INICIALES		OTROSI No	CONDICIONES ACTUALES
	VALOR			
Valor obras de construcción	5.747.275.565	+	4.505.378.625	9.117.777.590
Valor actividades de redes	6.436.255.178	-	4.505.378.625	1.930.876.553
Valor global para la gestión ambiental	454.878.320			454.878.320
Valor global para la gestión social	170.062.029			170.062.029
Valor global para el Plan de Manejo de Tráfico, señalización y desvíos	67.984.083			67.984.083
Valor fondo de ajustes de la Construcción	185.481.097			185.481.097
Valor de las obras de gradualidad				1.134.876.600
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	13.061.936.272			13.061.936.272

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Adicionalmente, pasados once (11) meses del inicio de la obra, la Entidad informa⁷⁹ que el Contratista únicamente ha ejecutado obras de las redes de servicios públicos por valor de \$370,47 millones que corresponden al 5,75% de los \$6.436,25 millones contratados.

Así mismo, en la cláusula primera del otrosí, se establece textualmente que: “El **CONTRATISTA** está obligado, en todo caso, a realizar las actividades de renivelación de cajas, renivelación de cámaras, reconstrucción de sumideros, resolución de las interferencias de las redes existentes y todas aquellas necesarias para garantizar la funcionalidad de las redes y la estabilidad de las obras.”

Está decisión del IDU de excluir la ejecución de la totalidad de las redes de servicios públicos, va en contravía de las normas y Convenios Interadministrativos vigentes que actualmente regulan la coordinación conjunta de la ejecución de los proyectos sobre la infraestructura de redes y la infraestructura vial y de espacio público. El IDU ha suscrito Convenios Interadministrativos con las Empresas de Servicios Públicos-ESP'S, los cuales se relacionan a continuación y están vigentes a la fecha:

⁷⁹ Oficio STESV 20103360468341 de septiembre 13 de 2010.



CUADRO No. 44
CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS SUSCRITOS POR EL IDU
CON LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS -ESP'S

EMPRESA	CONVENIO N°	FECHA CONVENIO	VIGENCIA DESDE	VIGENTE HASTA
EAAB	010 de 2008	Mayo 10 de 2008	Mayo 10-2008	Mayo 09 de 2012
CODENSA S.A.	024 de 2004	Agosto 20 de 2004	Agosto 20-2004	Diciembre 13 de 2010
UNE EPM	034 de 2000	Diciembre 6 de 2000	Diciembre 6 de 2000	Diciembre 2 de 2010
Colombia Telecomunicaciones	005 de 2000	Febrero 2 de 2000	Febrero 2 de 2000	Prorroga automática
ETB	3501 de 1994	Octubre 7 de 1994	Octubre 7 de 1994	Ejecución plan vial
Gas Natural	051 de 2004	Junio 30 de 2005	Junio 05 de 2005	Junio 5 de 2010

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Pasados seis (6) meses desde el inicio del Contrato, el IDU le comunica⁸⁰ a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB, Codensa, Empresas Públicas de Medellín-EPM-BOGOTÁ, Colombia Telecomunicaciones y a la Empresa de Teléfonos de Bogotá-ETB, la decisión tomada por la Entidad de no ejecutar las redes de servicios públicos, en los siguientes términos: *“Realizado el balance económico de los contratos, considerando que con los dineros de la contribución de valorización es de obligatorio cumplimiento para el IDU la ejecución de la totalidad de las metas físicas de los ANDENES, de acuerdo con la ficha técnica del proyecto, **y dado que los dineros recaudados son insuficientes para construir canalizaciones para la ampliación, renovación o construcción de nuevas redes de servicios públicos, pues el recaudo de la contribución no consideró dichas actividades, me permito informar que con los recursos con que hoy cuenta el IDU para dichos contratos, resulta improcedente la ejecución de dichas actividades relacionadas con las redes de servicios públicos**”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En cumplimiento de las obligaciones establecidas en los Convenios Interadministrativos, el IDU entregó una programación de la ejecución de obras y el presupuesto de inversión estimado a cada empresa para efectos de la planeación del presupuesto y respectiva apropiación de recursos de la siguiente vigencia⁸¹. Es claro que todas estas gestiones fueron cumplidas por las Empresas de Servicios Públicos, pero el IDU al revertir la decisión de construir las redes de servicios públicos, produce un desgaste administrativo a nivel institucional y en un futuro intervención innecesaria de las obras recién

⁸⁰ A la EAAB con oficio IDU-027632-STESV-336 de abril 22 de 2010, a CODENSA con oficio IDU035396-STESV-336 de mayo 27 de 2010, a EPM-BOGOTÁ con oficio IDU-035398 STESV-336 de mayo 27 de 2010, a Colombia Telecomunicaciones con oficio IDU-035402 STESV-336 de mayo 27 de 2010 y al ETB con oficio IDU-035406 STESV-336 de mayo 27 de 2010.

⁸¹ “En este sentido la entidad solicitó a cada una de las Empresas de Servicios Públicos la apropiación en forma anticipada de los recursos requeridos para las obras de renovación y/o ampliación, de acuerdo con la gestión relacionada a continuación para cada proyecto en particular:”

construidas, que no solamente afecta el patrimonio publico, sino constituye en menoscabo al bienestar social de la ciudadanía.

Lo anterior se puede evidenciar en el desconocimiento del IDU a los argumentos expuestos por las ESP's mediante los oficios que se relacionan a continuación:

d) La EAAB con oficio S-2010-225540 de mayo 4 de 2010, manifiesta:

4. *"El IDU no puede desconocer unilateralmente el Convenio Interadministrativo No 10 de 2008 IDU-EAAB, pues las obras de Valorización estén enmarcadas dentro del mismo y antes que nada debe mediar una solución de ciudad, pues se requiere que operen los mecanismos de cooperación que armonizan las relaciones y misiones institucionales de las entidades comprometidas con la ciudad. Es preciso dar soluciones conjuntas".* (Subrayado fuera de texto).
5. *"El Instituto tiene total conocimiento de la necesidad de la renovación y rehabilitación de la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado que se encuentra en mal estado o que le falta capacidad y que se encuentra localizada en los corredores de los andenes, pues de acuerdo con los mismos diseños del Instituto, se hace necesario llevar a cabo la construcción de dicha infraestructura para garantizar, por un lado, su adecuado funcionamiento, y por otro, garantizar la estabilidad de las obras."* (Subrayado fuera de texto).
6. *"La Empresa se permite precisar que al inicio de los contratos de obra de los proyectos del andenes de la Av. carrera 19, de la Av. 68, de La carrera 15 y de la calle 127, el IDU hizo los acercamientos con la Zona 1 y nos presento los diseños de redes de acueducto y alcantarillado que iba a ejecutar; y solo hasta ahora, cinco meses después, nos informa que ya no las va a hacer, que las redes no se van a instalar. Realizado un balance las únicas redes que se han instalado son las redes de acueducto en un sector de los andenes de la calle 127 y en parte de los andenes de la Av. 68; en los demás proyectos de andenes prácticamente no se han instalado redes."* (Subrayado fuera de texto).
7. *"Si la decisión final del IDU es no realizar las intervenciones propuestas para la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado la Empresa no asumirá ninguna responsabilidad futura por la posible afectación de los andenes, a causa de las redes de la EAAB. No sobra mencionar que no solo se verla afectada la EAAB sino también las demás empresas de servicios públicos que tienen sus redes en los andenes y requieren aprovechar la oportunidad de actualizar su infraestructura."* (Subrayado fuera de texto).
8. *"Es preciso recordar la misión institucional del IDU a quien por mandato le corresponde velar por la organización de la infraestructura de redes de servicios"*



públicos para garantizar una adecuada movilidad en el espacio público en los diferentes proyectos que desarrolla.”

e) La Empresa UNE EPM Bogotá mediante oficio con radicado IDU No 20105260143792 del 21 de julio de 2010, manifiesta:

" (.....) Los dineros recaudados son insuficientes para construir ampliación de canalizaciones, renovación o construcción de nuevas redes de servicios públicos, pues el recaudo no considero dichas actividades..."

“Al respecto le informo que no es de interés de UNE EPM Bogotá S.A., realizar ningún tipo de las obras que usted menciona, a cambio si es de nuestro interés subterranizar las redes aéreas que actualmente se encuentran en el espacio público del asunto, con el fin de dar cumplimiento al POT y adicional para contribuir en el mejoramiento de la visual del espacio Público en los proyectos que usted menciona.” (Subrayado fuera de texto).

“Por lo anterior de manera respetuosa, le solicito que sea replanteado por parte del IDU el hecho de construir las canalizaciones que se requieran para la subterranización da las redes aéreas existentes que tanto afectan el mejoramiento del espacio público, lo anterior contribuirá a una mayor duración de las obras construidas por el IDU, mayor satisfacción por parte de la comunidad y a dar cumplimiento a lo establecido en el POT con relación a la subterranización de redes existentes entre otras.”

f) La ETB con oficio GAR.6647 NI 25145 de septiembre 8 de 2010, registra:

“En respuesta a su comunicación y a las mesas de trabajo que se han adelantado con los Coordinadores IDU de los contratos, preocupa la restricción impuesta por IDU para la realización de las ampliaciones de infraestructura para ETB.

Según oficio de Junio 25 de 2010 dirigido al Director del IDU Dr. Néstor Eugenio Martínez, se ratifica que para ETB, el IDU de manera unilateral en este tipo de contratos, desconoce los acuerdos descritos en el Convenio IDU-ETB 3501 de 1994 y se informa que ETB no dispone de recursos para realizar las ampliaciones requeridas en estos Contratos, mas aun si se tiene en cuenta que las mencionadas ampliaciones fueron solicitadas y aprobadas en la etapa de -Estudios y Diseños.

Por otra parte le informo que ETB no hace recibos parciales de obra, ya que las canalizaciones no continuas no son funcionales para nuestra Compañía, por lo cual dejamos a su consideración el uso que se deba dar a las ampliaciones parciales que usted indica se han desarrollado durante los mencionados contratos y de haber construido tramos sin continuidad, de acuerdo a estudios y diseños, los mismos no serán cancelados por ETB.”



Con relación a los pronunciamientos de Codensa y Colombia Telecomunicaciones al oficio enviado por el IDU, la Entidad informa que a septiembre 22 de 2010 no se tiene respuesta.

Al excluirse la intervención de las redes de servicios públicos, en el Contrato No 29 de 2009 se está desconociendo y omitiendo la aplicación de las leyes y normatividad aplicable al tema de infraestructura de redes, la cual se relacionada a continuación:

✓ El artículo 209 de Constitución Política⁸², *“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

✓ Ahora bien, en el Decreto Distrital 190 de 2004 se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, *“Plan de Ordenamiento Territorial” en donde se, “...consagra como política de dotación de servicios públicos domiciliarios, en el numeral 4 del artículo 12 lo siguiente: “vincular la gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios a los objetivos de aumento de la competitividad mediante la eliminación de tramites innecesarios, la coordinación de las obras sobre espacio público y la búsqueda de economías de escalas en la expansión de las redes y equipamientos de atención a los usuarios...” Subrayado fuera de texto*

✓ Igualmente, en el Decreto 602 de 2007 se establece en su artículo 4. *Subterranización de Redes de Servicios Públicos, lo siguiente “En los proyectos de recuperación, construcción y adecuación de andenes, al igual que en la construcción de vías del Plan Vial Arterial y Zonal, se deberán subterranizar todas las redes de servicios públicos domiciliarios.”*

✓ El Apéndice A de los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública No. IDU-LP-DTE-005-2009, numeral 2.2 “ESTUDIOS Y DISEÑOS DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y DE DRENAJE” en donde se describe y certifica por el IDU que los planos de redes se encuentran aprobados por las ESP respectivas, como se describe a continuación:

“APENDICE A

2.2 ESTUDIOS Y DISEÑOS DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y DE DRENAJE.

*Los planos de redes de servicios públicos fueron aprobados por las empresas de servicios públicos y demás entidades del orden Distrital relacionadas con este proyecto, como Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB, Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá - ETB, CODENSA, CAPITEL, Gas Natural, por lo cual, si el **Contratista** como parte de la*

⁸² *“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*



*presentación de estudios y diseños de detalle según requisitos contractuales, considera necesario introducir cambios, los planos modificados deberán ser aprobados por las Empresas de Servicios Públicos respectivas, en cuyo caso, el **Contratista** es responsable por los trámites. A este efecto deberá cumplir con los mismos requisitos técnicos y especificaciones establecidas por dichas Empresas, para la realización de los diseños y plantas.” (Subrayado fuera de texto)*

De igual forma, en el Apéndice C - ESPECIFICACIONES ESPECÍFICAS PARA REDES DE SERVICIOS PUBLICOS se presenta la relación de obras a ejecutar, en términos de diseños, licencias y permisos, cantidades y especificaciones técnicas, en donde se puede observar un capítulo específico para las obras de redes, las cuales deberán ejecutarse durante la ejecución del contrato.

“APENDICE C ESPECIFICACIONES DE REDES DE SERVICIOS PUBLICOS

1. INTRODUCCION.

*El presente Apéndice C del **Contrato de Obra** contiene el listado de las **Obras para redes** que deberá ejecutar el **Contratista**, durante la **Etapas de Construcción**, de acuerdo con lo previsto en el **Contrato**. Para cada tipo de redes de servicios públicos domiciliarios se establecen las obras y actividades a desarrollar y se definen las especificaciones técnicas que deberán ser cumplidas por el **Contratista**, para la ejecución de dichas **Obras para Redes**.*

*Lo anterior es de obligatorio cumplimiento para quien suscriba la minuta del **Contrato de Obra**, del cual este Apéndice forma parte. Su incumplimiento constituirá incumplimiento del **Contrato**, haciéndose aplicables las sanciones previstas en el mismo.”*

*“Durante la ejecución del **Contrato** el **Contratista**, previa aprobación del **IDU**, deberá cumplir con la actualización de las especificaciones a que se refiere este Apéndice, de acuerdo con las revisiones, actualizaciones y/o modificaciones realizadas por cada una de las Empresas de Servicios Públicos. Si el cumplimiento de estas actualizaciones implica obras con un alcance distinto y adicional a las **Obras para Redes**, según se describen en este Apéndice, esas obras distintas y adicionales se considerarán, para los efectos del **Contrato de Obra**, como **Mayores Cantidades de Obra para Redes**, por lo que deberán cumplir con todo lo previsto al respecto en el **Contrato**.*

El presente Apéndice también contiene los procedimientos a seguir ante las Empresas de Servicios Públicos, en adelante ESP, como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, CODENSA, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A ESP Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá - ETB, Empresas Públicas de Medellín – EPM – BOGOTÁ, Gas Natural – GN, Semaforización – SDM.”

Lo anterior a juicio de este grupo auditor constituye una falta de planeación y oportuna coordinación interinstitucional, toda vez que:



- ✓ El Instituto tiene vigentes Convenios Interadministrativos (con la EAAB, Codensa, UNE EPM, Colombia Comunicaciones y ETB) para la coordinación conjunta de la ejecución de los proyectos sobre la infraestructura de redes y la infraestructura vial y de espacio público.
- ✓ Dentro de los Convenios Interadministrativos se establece que el IDU está obligado a entregar una programación de la ejecución de obras y el presupuesto de inversión estimado a la respectiva empresa para efectos de la planeación del presupuesto y respectiva apropiación de recursos de la siguiente vigencia.

Por esta razón, el IDU al tomar la decisión de excluir la subterranización, ampliación y/o renovación de las redes de servicios públicos del objeto del contrato, va en contravía *del cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado y en un futuro* podría presentarse un daño patrimonial, en el evento en que las Empresas de Servicios Públicos deban intervenir las redes localizadas en los andenes de la Carrera 15 entre calles 100 y 127, por lo que estas actividades conllevaría a demoler y recuperar el espacio público construido afectando de esta forma a la comunidad usuaria de este sector .

Los hechos enunciados, dan lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2 y 21; artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.5.6. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria por valor de \$1.930.88 millones, por construir obras de tipo provisional, como consecuencia de la exclusión de la ampliación y renovación de las redes de las Empresas de servicios públicos desconociendo los Estudios y Diseños elaborados por el Consultor y aprobados por las ESP's.

Dando cumplimiento al Otrosí No 1 firmado el 30 de Julio de 2010, el Contratista ha invertido \$1.930.88 millones en las actividades de renivelación de cajas y de cámaras, reconstrucción de sumideros, resolución de interferencias de las redes existentes, **obras de tipo provisional únicamente con el fin de garantizar la funcionalidad de las redes, desconociendo los estudios y diseños.**

La no construcción de las redes de acuerdo a las necesidades reales, en un futuro ocasionará problemas con el funcionamiento de las mismas y la estabilidad de las obras construidas, tal como lo advirtió la EAAB⁸³ "Si la decisión

⁸³ Oficio S-2010-225540 de mayo 4 de 2010

final del IDU es no realizar las intervenciones propuestas para la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado **la Empresa no asumirá ninguna responsabilidad futura por la posible afectación de los andenes, a causa de las redes de la EAAB.** No sobra mencionar que no solo se verla afectada la EAAB sino también las demás empresas de servicios públicos que tienen sus redes en los andenes y requieren aprovechar la oportunidad de actualizar su infraestructura.” (Subrayado y negrilla fuera de texto); lo anterior se evidenció por el equipo auditor el 13 de septiembre de 2010, en la visita realizada a las obras de construcción de los andenes de la Carrera 15 entre Calles 100 y 127, contratados con el Consorcio Occidental, bajo la ejecución del Contrato N0 29 de 2009, donde la EAAB estaba interviniendo la red de acueducto en los andenes recientemente intervenidos, como se muestra en el siguiente registro fotográfico:

REGISTRO FOTOGRAFICO

	
Trabajos realizados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en andenes recientemente intervenidos, calle 109 costado oriental.	Trabajos realizados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en andenes recientemente intervenidos, calle 109 costado oriental.

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Como se muestra en las anteriores graficas, es inconcebible, inaceptable e injusto que se cometa este atentado contra el patrimonio publico al romper los andenes que se encontraban recién construidos, para realizar intervenciones con obras de la EAAB, adicionalmente llama la atención a este Ente de Control la advertencia realizada por la ETB al IDU donde textualmente le manifiesta: “Por otra parte **le informo que ETB no hace recibos parciales de obra, ya que las canalizaciones no continuas no son funcionales para nuestra Compañía, por lo cual dejamos a su consideración el uso que se deba dar a las ampliaciones parciales que usted indica se han desarrollado durante los mencionados contratos y de haber construido tramos sin continuidad, de acuerdo a estudios y diseños, los mismos no serán cancelados por ETB.**” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Las anteriores conductas carentes de planeación, gestión antieconómica, ineficaz coordinación interinstitucional podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la



Constitución Nacional artículo 209; Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2 y 21; artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.5.7. Potencial Hallazgo penal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque el IDU va a invertir \$3.370.5 millones que estaban contratados para la ampliación y renovación de redes de los andenes de la Carrera 15 entre calles 100 a 127, en el diseño y construcción de una ciclo ruta, desconociendo que los recursos del Acuerdo 180 del 2005 tiene una destinación específica para la construcción de andenes.

En julio de 2009 se firmó el Otrosí No 1 cuyo objeto es excluir la construcción de las redes de servicios públicos del objeto del Contrato No 29 de 2009, trasladando \$3.370.5 millones del valor total para la construcción de redes de las Empresas de Servicios Públicos al valor para las actividades de construcción, pasando este último ítem de \$5.747.27 millones a \$9.117.77millones.

Por lo anterior, la Entidad debe definir las obras de construcción que se ejecutarán con los \$3.370.5 millones que se trasladaron a este ítem. No obstante tres (3) meses después de haberse firmado el Otrosí el IDU no tiene definidas las obras que se van a ejecutar con estos recursos, tal como lo informa el IDU⁸⁴ el 7 de octubre de 2010: *“Actualmente se esta revisando la forma en que se invertirán los recursos mencionados en el proyecto, enmarcados en lo establecido en el Acuerdo 180 de 2005 de valorización. Dentro de estas obras contempladas para ejecutar esta la construcción de la cicloruta sobre el separador central. De acuerdo al resultado de esta evaluación y dada la disponibilidad de recursos, se revisara la construcción, en caso que a ello hubiere lugar...”*

Lo anterior desconociendo lo establecido en el artículo primero del Acuerdo 180 de 2005, donde se determina que la contribución de Valorización tienen una destinación específica: ***“DETERMINACION DE LA CONTRIBUCION. Establécese el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local en el Distrito Capital de Bogotá, con la destinación específica de financiar la construcción del Plan de Obras que se encuentran relacionado en el Anexo No. 1, obras que integran los sistemas de movilidad y de espacio publico, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo.”*** (Subrayado y negrilla fuera de texto). Anexo que se describe a continuación

⁸⁴ Acta de Visita Fiscal N0 9 del 5 de octubre de 2010



CUADRO No. 45
ANEXO 1 LISTADO GENERAL DE OBRAS
SISTEMA DEMOVILIDAD

CODIGO DE OBRA	SUBSISTEMA	OBRA
410	Andenes	Andenes Avenida Paseo del Country (AK15) entre Avenida Carlos Lleras Restrepo (AC 100) a Avenida Callejas (AC 127)

Fuente: Acuerdo 180 de 2005

Preocupa a la Contraloría de Bogotá, que los recursos del Acuerdo 180 de 2005, no se vayan a invertir tal como estaban contratados, debido a la exclusión de la construcción de las redes de servicios públicos. Lo anterior debido a la falta de planeación y una oportuna y eficiente coordinación interinstitucional que ocasionan que el IDU once (11) meses después de haberse iniciado el Contrato, este estudiando la posibilidad de invertir estos recursos en obras que a la fecha aún son inciertas, que pueden no estar incluidas dentro del Plan de Obras aprobadas mediante el Acuerdo 180 de 2005 y que desconocen totalmente las necesidades reales de la ciudad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un presunto hallazgo penal con incidencia administrativa y disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 599 de 2000, artículo 399 “Peculado por aplicación oficial diferente); Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2 y 21.

3.2.5.8. Hallazgo Administrativo con incidencia penal y Disciplinaria, por lo que el IDU deberá explicar, sustentar e informar que tipo de motivaciones en derecho tuvo para modificar a través de memorandos de la Dirección General, las condiciones para el manejo del anticipo establecidas en la ley, que permitieron, facilitaron y estimularon actuaciones irregulares de funcionarios del IDU, interventores y contratistas.

La Contraloría de Bogotá en seguimiento al manejo de los anticipos y gestión del IDU, estableció tal como se ha informado en anteriores hallazgos, que desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros**. Igualmente en el mismo se subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.



Acto seguido en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”.***

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; ***es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad***, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Sin embargo, de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, ***utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía a todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: “Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las***



directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”

Es importante señalar que por los cambios efectuados por la Dirección del IDU, mediante los Memorandos DG-000-IDU 025233 del 3/04/2009⁸⁵, DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009 y SGJ-405-23181 de Junio 9 de 2009⁸⁶, en los cuales se modificaron y flexibilizaron: los cronogramas de obra, y el manejo de los anticipos, extendiendo la autorización, para entrega de recursos del anticipo a subcontratistas y terceros, aunado a las actuaciones administrativas, técnicas, legales y financieras que de ellos se deriven contravienen los principios de la contratación estatal y resulta absolutamente ilegal e inconveniente por las siguientes razones:

⁸⁶ La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Como se puede observar en el cuadro anterior, desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros**. Igualmente subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

Seguidamente en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: **“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”**.

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

Pero de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: **“Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”**



- Primero: modificar una resolución a través de un memorando.
- Segundo: cambiar en forma absurda, injusta e inconveniente las condiciones establecidas con el objeto de permitir que el contratista entregue los recursos públicos a **subcontratistas o terceros**, sin estar legalmente permitido.
- Tercero: permitir que en informes subsiguientes se puedan presentar soportes de los giros entregados a subcontratistas o terceros.
- Cuarto: poner en riesgo evidente los recursos públicos que al estar en manos de particulares (Subcontratistas o terceros), podrían estar por fuera del amparo de la póliza de seguro.

Es evidente que a través de memorandos emitidos por la Dirección General del IDU, se pretendió modificar el Manual de Interventoría y la normatividad jurídica vigente, lo cual es a todas luces inconveniente, indebido e ilegal y no solamente riñe con las funciones, deberes y atribuciones de los servidores públicos, sino que estas conductas estarían alcanzando la esfera del ámbito penal, no solamente profiriendo un concepto abiertamente arbitrario para modificar las normas en uso sin cumplir con los procedimientos establecidos, sino también omitiendo el cumplimiento de la normatividad jurídica aplicable.

Los hechos descritos anteriormente, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia penal y disciplinaria, de conformidad con lo consagrado en la Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 42 de 1993, artículos 8 y 9; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2 y 21; artículo 35, numeral 1 y 7; Ley 599 de 2000, artículo 413 y s.s.; Decreto Reglamentario 2170 de 2002, artículo 7; Directiva Presidencial N° 04 de 2003 y Manual de Interventoría del "IDU".

REGISTRO GRAFICO DE VISITA DE OBRAS

Adicional al seguimiento hecho por este Organismo de Control el 13 de septiembre de 2010, este grupo auditor realizó inspección técnica al sitio de obras donde se evidenció que diez (10) meses después de haberse firmado el Acta de Inicio (Noviembre 9 de 2009) se presentan atrasos en la ejecución de las obras y las falencias que relacionamos a continuación:

REGISTRO FOTOGRAFICO VISITA SEPTIEMBRE 13 DE 2010



Alcorque desportillado, calles 106 a 109 costado occidental.



Alcorque desportillado, calles 106 a 109 costado occidental.



Alcorque desportillado, calles 108 a 109 costado occidental.



Alcorque desportillado, calles 106 a 109 costado occidental.



Se observa un poste como obstáculo en el camino de las losetas táctil guía, calles 106 a 109 costado occidental.



Se observa un poste como obstáculo en el camino de las losetas táctil alerta (no corresponde a los diseños establecidos), calles 106 a 109 costado occidental.



Se observa un poste como obstáculo en el camino de las losetas táctil guía, calles 106 a 109 costado occidental.



Losetas táctil guía que no corresponden a las especificaciones técnicas, calles 109 a 112 costado oriental.



Loseta táctil alerta instaladas que no corresponden a los diseños establecidos, calles 104 a 106 costado oriental.



Loseta táctil alerta mal instaladas en andenes, calles 104 a 106 costado oriental.



Incumplimiento del POT por no realizar la subterranización de las redes, posiblemente estaos andenes serán intervenidos por las empresas de servicios públicos, calles 116 a 118 costado occidental.



Incumplimiento del POT por no realizar la subterranización de las redes, posiblemente estaos andenes serán intervenidos por las empresas de servicios públicos, calles 116 a 118 costado occidental.



Sectores con obras inconclusas, calle 108 costado oriental.



Sectores con obras inconclusas, calle 107 a 109 costado oriental.

Se pudo observar que la no ejecución de las obras de redes en los andenes intervenidos, ocasionaran inconvenientes a las personas invidentes en razón a que los postes existentes se presentan como obstáculo en la vía de las losetas guía.

CONCLUSIÓN

Los hechos relacionados anteriormente a juicio de este grupo auditor son el reflejo de una supervisión y control deficiente a la ejecución del Contrato No 29 de 2009 por parte del IDU y de una ineficaz coordinación interinstitucional con las ESP's, toda vez que:

1. Sólo hasta seis (6) meses después se conoce que el presupuesto contratado es insuficiente para ejecutar la totalidad de las obras, faltando recursos por valor de \$8.656.15 millones (66.27%), lo que conlleva a que se excluya la construcción de las redes de servicios públicos de la zona intervenida.
2. La decisión de excluir la ampliación y/o renovación de las redes de servicios públicos del objeto del contrato, va en contravía del cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado y en un futuro podría presentarse un daño patrimonial, en el evento en que las Empresas de Servicios Públicos deban subterranizar, ampliar o renovar las redes localizadas en los andenes de Carrera 15 entre calles 100 a 127.
3. El IDU estaría expuesto a futuras reclamaciones de los contratistas, toda vez que el Instituto estaría en imposibilidad de liquidar el contrato de obra, hasta tanto las ESP's no hayan recibido las redes ejecutadas ya que las ESP's



advierten sobre la imposibilidad de realizar recibos parciales de obra, “..., ya que las canalizaciones no continuas no son funcionales para nuestra compañía...” como lo indica la ETB en su oficio GARA 6647 NI 25145.

4. Las acciones definidas y acordadas por la Entidad, la Interventoría y el Contratista para subsanar los reiterados incumplimientos por parte del contratista Consorcio Occidental en la ejecución de las metas fijadas no han sido efectivas, toda vez que a treinta (30) días de finalizar el plazo del Contrato la obra presente un atraso del 67.32%.

5. El incumplimiento tan significativo permite prever que la obra no se terminará en plazo establecido, lo que podría ocasionar un alto impacto al comercio y la movilidad peatonal a lo largo de la Carrera 15 y efectos sobre el patrimonio público derivado de mayores plazos al contractualmente establecido, tanto para el Contrato de Obra como para el de Interventoría.

6. Se evidencia una baja inversión y amortización del anticipo, derivados de la falta de instrumentos efectivos de control del anticipo y laxitud del IDU a través de memorandos de la Dirección General.

LAS CONDUCTAS DEFINIDAS EN LOS HALLAZGOS ENUNCIADOS SE ENMARCAN EN LA SIGUIENTE NORMATIVIDAD APLICABLE:

CONTRATO DE OBRA PUBLICA N° 029 de 2009, suscrito entre el IDU y el Consorcio OCCIDENTAL.

LA CONSTITUCION NACIONAL en su artículo 209 textualmente: Artículo 209. **La función administrativa está al servicio de los intereses generales** y se desarrolla con fundamento en los **principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad**, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

LEY 489 DE 1998, Artículo 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los **principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia**. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el



desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Artículo 4o. **FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.** La función administrativa del Estado **busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes**, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

LEY 610 DE 2000, (RESPONSABILIDAD FISCAL) Artículo 6°: DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

LEY 80 DE 1993, (REGIMEN DE CONTRATACION PUBLICA) Artículo 3°.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Artículo 23°.- **De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.** 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.** Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 26°.- **DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.** En virtud de este principio:



1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, **a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.**

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. **Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.**

8o. **Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.**

LEY 42 DE 1993, ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL FINANCIERO

ARTÍCULO 8o. *La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.* Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

ARTÍCULO 9o. *Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.*

PARÁGRAFO. *Otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por la Contraloría General de la República, mediante reglamento especial.*

Ley 87 DE 1993 EJERCICIO DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL ESTADO, Artículo 2º.- *Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- i. *Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*

- j. *Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- k. *Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- l. *Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- m. *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- n. *Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
- o. *Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
- p. *Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*

LEY 599 DE 2000 (CODIGO PENAL) Artículo 399. ***Peculado por aplicación oficial diferente.*** *El servidor público que dé a los bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, aplicación oficial diferente de aquella a que están destinados, o comprometa sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o las invierta o utilice en forma no prevista en éste, en perjuicio de la inversión social o de los salarios o prestaciones sociales de los servidores, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años, multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.*

Artículo 413. ***Prevaricato por acción.*** *El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años.*

Artículo 414. ***Prevaricato por omisión.*** *El servidor público que omita, retarde, rehuse o deniegue un acto propio de sus funciones, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años, multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por cinco (5) años.*

LEY 734 DE 2002, (CODIGO DISCIPLINARIO) Artículo 34. ***Son deberes de todo servidor público:***

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

Artículo 35. Prohibiciones. *A todo servidor público le está prohibido:*

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.

3.2.6. Uno (1) Fiscal, Cuatro (4) Administrativos y tres (3) disciplinarios, por indebido manejo de los recursos del anticipo y errores en la ejecución del Contrato de Obra IDU N° 043 de 2009. Comunicado al IDU mediante oficio con radicado IDU N° 2010526 0499762 del 26/11/2010.

3.2.6.1. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los recursos del anticipo por valor de \$2.938.18 millones girados al Contratista CONINSA RAMÓN H. S.A. desde el 24 de diciembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$25.401.571.

3.2.6.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el Contratista CONINSA RAMON H S.A. entregó el Plan de Inversión del Anticipo el 19 de noviembre de 2009, dos (2) días después de haberse firmado el Acta de Inicio la cual se firmó el 19 de noviembre de 2009, contraviniendo lo estipulado en el numeral 1) del literal F de la cláusula 12 del Contrato No. 043.

3.2.6.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU dio apertura a la Licitación Pública No. IDU-LP-DTE-012-2009 y suscribió el Contrato 043 de 2009, sin tener la Resolución Ambiental vigente, ya que la Resolución No. 3335 del 1 de noviembre de 2007 se encontraba vencida, ocasionando retrasos en el Cronograma General de la Obra.

3.2.6.4. Hallazgo administrativo por falta de control y revisión de los documentos, porque en la cláusula 3 del Contrato se estableció que el anticipo sería del 40% del valor de la construcción de las obras incluido redes, lo cual contradice lo estipulado en



la cláusula 8 del mismo Contrato donde se estableció que el anticipo es el 40% del valor del contrato, error que debió corregirse mediante Otrosí Número 1.

Contrato de Obra IDU No. 043 de 2009, suscrito con el contratista CONINSA RAMON H S.A. cuyo objeto es la Construcción de Andenes en la Calle 127 entre Avenida 19 y Carrera 7ª, correspondiente al Proyecto Código de Obra 411 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización en Bogotá, la Contraloría de Bogotá se permite comunicar: un (1) hallazgo fiscal por valor de \$25.401.571, cuatro (4) hallazgos administrativos y tres (3) hallazgos disciplinarios, así:

3.2.6.1. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los recursos del anticipo por valor de \$2.938.18 millones girados al Contratista CONINSA RAMÓN H. S.A. desde el 24 de diciembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$25.401.571.

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en desarrollo del contrato de obra No. 043 de 2009 giró a la Sociedad CONINSA RAMÓN H. S.A. el día 24 de diciembre de 2009, por concepto de anticipo, mediante la Orden de Pago No. 5138 la suma de DOS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL DISCIENTOS TREINTA PESOS (**\$2.938'181.230**), como se relaciona a continuación:

**CUADRO No 46
ANTICIPO DEL CONTRATO 043 DE 2009**

CONCEPTO	VALOR (\$)
Valor del anticipo (40% sobre el valor total del Contrato \$7.898.336.641)	3.159.335.656
Menos Descuentos por impuestos: Contribución Especial, Estampillas Pro Cultura, Pro Personas mayores y Universidad Distrital	-221.153.426
Valor neto girado al Contratista en calidad de anticipo	2.938.181.230
Fecha de giro del Anticipo	24/12/2009
Fecha de corte para el cálculo de los Intereses	30/09/2010
Días transcurridos entre 24 de diciembre de 2009 al 30 de septiembre de 2010	280
Tasa efectiva anual (mes vencido)	1.98%
RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR POR LA COLOCACION DE LOS RECURSOS ENTREGADOS POR EL IDU, A TITULO DE ANTICIPO EN UNA CUENTA QUE NO PRODUCE INTERESES	\$ 25.401.571

Fuente: Equipo Auditor Dirección de Movilidad
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

De acuerdo con el proceso adelantado por el equipo auditor, se pudo establecer que el día 20 de noviembre de 2009 el contratista abrió en Bancolombia sucursal Chico, la cuenta corriente No 04054648253 (con manejo de firmas



conjuntas con el CONSORCIO CINCO, firma Interventora), con un depósito por valor de \$2.938.1 millones.

Al mes de septiembre de 2010, estos recursos no han generado ningún rendimiento financiero para la entidad, tal como lo informó el Instituto⁸⁷ “La cuenta corriente mediante la cual se maneja el Anticipo, no genera rendimientos financieros”. En el periodo comprendido entre el 24/12/2009 y el 30/09/2010, se han dejado de percibir rendimientos por un valor aproximado de **\$25.40 millones** lo cual se constituye en un detrimento patrimonial, como se relaciona a continuación:

CUADRO No 47
RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEL ANTICIPO DEL CONTRATO No 043 DE 2009

MES	SALDO EN BANCOS	TASA BANCARIA 2% E.A 1,98% M.V.	VR. RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR
Enero	2.790.797.428	0,00165	4.604.816
Febrero	1.771.676.639		2.923.266
Marzo	1.771.658.250		2.923.236
Abril	1.770.974.660		2.922.108
Mayo	1.706.020.002		2.814.933
Junio	1.689.344.119		2.787.418
Julio	1.648.718.321		2.720.385
Agosto	1.343.183.640		2.216.253
Septiembre	902.518.637		1.489.156
SUBTOTAL			25.401.571

Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

La tasa efectiva anual de 1.98% mes vencido corresponde al promedio de rentabilidad que los \$2.938'181.230 hubieran generado durante los 280 días que han transcurrido desde el 24 de diciembre de 2009 al 30 de septiembre de 2010, (fecha de corte para el presente cálculo), pues recuérdese que estos dineros por corresponder a recursos provenientes del recaudo de valorización del Acuerdo 180 de 2005, se encontraban rentando en inversiones de renta fija (CDT), es por lo anterior que este costo de oportunidad que se hubiera generado en la cuantía de \$25.40 millones, hasta septiembre de 2010 se constituye en un daño al recurso público entregado por los contribuyentes de la valorización al IDU.

CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE ESTADO Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE EL ANTICIPO Y LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS

⁸⁷ Oficio STESV 20103360434791 de agosto 25 de 2010



PROVENIENTES DE CUENTAS DERIVADAS DE CONTRATACION PÚBLICA:

La Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 9 de mayo de 2007, ha manifestado que los dineros del anticipo entregados al contratista son a título de mera tenencia y con destinación exclusiva para las obras del contrato, **conservan su condición de fondos públicos hasta el momento de su amortización mediante las obras contratadas.**

Sobre la figura del anticipo, el Consejo de Estado ha manifestado:⁸⁸

“En la practica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato.

Ya la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 1999 (Exp. No 10.607) en relación con el anticipo expresó:

“... no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro.”

*En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutada la obra o entregados los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de **préstamo**.*

Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se

⁸⁸ Consejo de Estado – Sección Tercera. C.P. Ricardo Hoyos Duque, Sentencia del 22 de junio de 2001.



amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato”.
Negrilla fuera de texto

Sobre el anticipo, la Directiva Presidencial No. 04 del 4 de abril de 2003, dispuso:

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipos y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generan pertenecen al Tesoro (...). (Negrilla fuera de texto)

El daño patrimonial al Estado ha sido definido por la Ley 610 de 2000 de la siguiente forma:

“ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Son varios los fenómenos que pueden causar un daño patrimonial al Estado en términos de la Ley 610 de 2000. Siempre que estén de por medio derechos o intereses patrimoniales cuya titularidad jurídica es del Estado, en cualquiera de sus niveles, corresponde realizar vigilancia y control fiscal. Correlativamente cuando estos intereses o derechos se vulneran y pueda materializarse con ello un contenido económico, estaremos ante un daño patrimonial al Estado que debe ser investigado por el órgano de vigilancia y control fiscal competente.

El alcance de la norma es amplio:

La expresión intereses patrimoniales del Estado se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la Constitución.



No se compadece con la labor de un buen gestor fiscal el hecho de congelar recursos públicos sin que reciban ningún rendimiento financiero. Tampoco hace parte esta congelación de recursos del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Estas premisas encuentran respuesta en la Constitución Política, tanto en los fines esenciales del Estado (artículo 2º) como en sus fines sociales (artículo 366), en los principios de la función administrativa (Artículo 209), además de copiosa legislación que permite articular una postura general frente a dicha situación de los recursos públicos. Los principios de la Ley 42 de 1993 y el propio concepto de gestión fiscal de la Ley 610 de 2000, permite sostener que lo consagrado en el artículo 15 del Decreto 359 de 1995 es una medida que no se restringe al ámbito de los Recursos del Presupuesto Nacional.

Una articulación normativa adicional a los principios mencionados nos permite seguir sosteniendo la posición de la necesidad de mantener los recursos públicos donde produzcan rendimientos financieros, basados incluso en el hecho que los servidores públicos deben administrar los bienes y recursos públicos como administrarían los propios. El Decreto 359 de 1995 reglamenta la Ley 179 de 1994; la Ley 179 de 1994 hace hoy parte de la compilación normativa realizada mediante Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto); el Estatuto Orgánico del Presupuesto regula, de acuerdo al artículo 352 de la Constitución Política, los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados. El propio artículo 1º del Decreto 111 de 1996 señala que todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en ese Estatuto que regula el sistema presupuestal. Por lo anterior, dicha norma de carácter presupuestal hace parte de la regulación al Estatuto Orgánico del Presupuesto que tiene tal validez y aplicación general a la Nación, las entidades territoriales y los organismos descentralizados.

Este conjunto de normas miradas armónicamente nos permite concluir que debe aplicarse el contenido del artículo 15 del Decreto 359 de 1995 a los recursos de los entes territoriales, y que estos deben tomar las previsiones para invertir los recursos o en su defecto, buscar los rendimientos financieros que han de tener dichos recursos públicos.

En el orden de daño patrimonial al Estado este puede darse por omisión en el manejo de los intereses patrimoniales del Estado, intereses que corresponde defender a los gestores fiscales, ya que precisamente para eso, entre otras razones, es que se les ha dado una especial confianza y manejo que implica una especial responsabilidad.



El detrimento patrimonial en el evento en que se determine que hay daño al patrimonio público, correspondería a la suma por intereses remuneratorios que debiendo percibir no recibió el Estado. El cálculo del monto porcentual de dichos intereses lo puede certificar la Superintendencia Financiera para el momento en que se consignaron dichos recursos en la respectiva cuenta corriente, o bien puede la propia entidad financiera expedir los respectivos extractos bancarios.

En atención a las anteriores consideraciones, para la Contraloría de Bogotá, es claro, que los anticipos que el IDU entregue a los contratistas son recursos públicos entregados en calidad de préstamo, que deberán manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y el IDU representado por el interventor; **mientras los recursos no hayan sido utilizados en la iniciación de la obra o a la prestación del servicio de que trate el contrato celebrado, deberán generar rendimientos financieros, que pertenecen al tesoro publico**, y entonces le corresponde a la administración en su calidad de contratante (IDU) velar por el cumplimiento de las disposiciones que reglamentan su manejo y destinación tal como lo establece la normatividad en comento.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35, numerales 1 y 7; Decreto 111 de 1996; Directiva Presidencial 04 de 2003.

3.2.6.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el Contratista CONINSA RAMON H S.A. entregó el Plan de Inversión del Anticipo el 19 de noviembre de 2009, dos (2) días después de haberse firmado el Acta de Inicio la cual se firmó el 17 de noviembre de 2009, contraviniendo lo estipulado en el numeral 1) del literal F de la cláusula 12 del Contrato No. 043.

El Acta de Inicio del Contrato No. 043 de 2009, firmó el 17 de noviembre de 2009 y el Plan de Inversión del Anticipo fue entregado el 19 de noviembre, es decir, dos (2) días después, lo cual incumple lo estipulado en el numeral 1 del literal F de la cláusula 12 del contrato que registra textualmente: “Presentar al momento de la iniciación del contrato los documentos señalados en el Pliego de Condiciones, **en especial:** Información sobre el personal del proyecto, enfoque y metodología de la obra, análisis del A.I.U., **plan de inversión del anticipo y programa de trabajo**, programa de implementación del plan de manejo ambiental (PIPMA)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).



Absolutamente inconcebible que después de haberse firmado el acta de inicio se presente el plan de inversión del anticipo y programa de trabajo, esta es una demostración palmaria de la falta de planeación y un control ineficiente del IDU y de la interventoría en la verificación de la documentación requerida previamente para iniciar la ejecución del contrato.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 1 del literal F cláusula 12 del contrato de obra 043 de 2009; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23 y 26 numerales 2 y 4; Ley 489 de 1998, artículos 3; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.6.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el IDU dio apertura a la Licitación Pública No. IDU-LP-DTE-012-2009 y suscribió el Contrato 043 de 2009, sin tener la Resolución Ambiental vigente, ya que la Resolución No. 3335 del 1 de noviembre de 2007 se encontraba vencida, ocasionando retrasos en el Cronograma General de la Obra.

El 1 de noviembre de 2007, la directora Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, emite la Resolución No. 3335 *“Por la cual se autoriza un tratamiento silvicultural en el espacio público”*, para la vegetación del proyecto denominado *“ajuste, complemento y diseño de ciclorutas de la Calle 127 desde la Avenida 19 hasta la Carrera 7, Av. 68 desde la Autonorte hasta la Calle 80 y la Av. 1º de mayo desde la Avenida Boyacá hasta la Calle 40 sur, en las localidades de Kennedy, Suba y Usaquén en la ciudad de Bogotá”* en la cual, el artículo décimo cuarto establece: *“El presente Acto administrativo tiene una **vigencia de un (1) año**, contados a partir de su ejecutoria”*, es decir, **la Resolución venció el 1 de noviembre de 2008, siete (7) meses y veinte (20) días antes** de dar apertura a la Licitación Pública No. IDU-LP-DTE-012-2009 cuyo objeto es *“la implantación y construcción de los andenes y cicloruta de la Avenida Callejas (AC 127) desde la Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) hasta la Avenida Santa Bárbara (AK 19) ambos costados”*, la cual fue adjudicada el 25 de septiembre de 2009.

De lo expuesto se concluye, que en forma irregular se inicio el proceso licitatorio y se suscribió el contrato con la Resolución Ambiental vencida debiendo tener previo a todo el trámite contractual aprobada la mencionada autorización, tal como lo dispone la Ley 80 de 1993, artículo 25 numeral 7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.



Por lo anterior, como fue informado mediante oficio⁸⁹, *“fue necesario revisar y actualizar el inventario Forestal por parte del contratista. Con base en lo anterior se realizó trámite para la solución que fue emitida el **4 de mayo de 2010 con No. 3830**”, cinco (5) meses y diez y siete (17) días después de dar inicio al contrato. Lo cual dio como resultado que tal y como se informó en el mismo oficio: “Debido a que hasta el 4 de Mayo fue expedida la Resolución, se vio afectado el cronograma general de la obra”, incumpliendo lo estipulado en el numeral 7 del literal F de la cláusula 12 del contrato, que establece: “El Contratista deberá dar estricto cumplimiento al Cronograma de Obra”.*

Es evidente que estas omisiones y falta de control de la documentación requerida dan lugar a tropiezos y demoras injustificadas, se observa una notoria falta de planeación de la entidad contratante (IDU); que no elabora cuidadosamente la documentación requerida en el proceso contractual y esto se ve reflejado en demoras innecesarias e injustas en la ejecución del contrato.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 25, numerales 4 y 7, artículo 26 numerales 2 y 4; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1, 2 y 21; artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.6.4. Hallazgo administrativo por falta de control y revisión de los documentos, porque en la cláusula 3 del Contrato se estableció que el anticipo sería del 40% del valor de la construcción de las obras incluido redes, lo cual contradice lo estipulado en la cláusula 8 del mismo Contrato donde se estableció que el anticipo es el 40% del valor del contrato, error que debió corregirse mediante Otrosí Número 1.

El Contrato No. 043 fue firmado el 3 de noviembre de 2009, donde se estableció que el anticipo que debía ser girado al Contratista sería del 40% sobre el valor del Contrato, sin embargo, la cláusula 3 se contradice ya que tal y como se registra textualmente en las cláusulas del Contrato: en el literal **a)** de la **cláusula 3, Forma de Pago**, se estableció que se pagaría: *“Una anticipo correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del **valor de la Construcción de las obras incluido redes**...”*, contradiciendo lo estipulado en la cláusula 8, **Anticipo**, donde se estableció que, *“el IDU entregará al CONTRATISTA un anticipo equivalente al cuarenta por ciento (40%), del **valor del contrato**...”*. (Negrilla fuera de texto).

⁸⁹ Oficio IDU STESV-20103360434791



Este error debió ser corregido mediante Otrosí Número 1, firmado el 26 de noviembre de 2009, en el cual se aclaró el contenido de la cláusula tercera estableciendo que: “el IDU entregará al contratista un anticipo equivalente al cuarenta por ciento (40%) del **valor del contrato**”. Situación esta que evidencia falta de revisión de los documentos, generando desgaste administrativo por los trámites adicionales que deben realizar tanto los contratistas como la entidad.

Nuevamente se observa imprevisión, desatención, negligencia y descuido en la redacción y revisión del texto del contrato, que de manera innecesaria produce traumatismos en el desarrollo de la ejecución contractual.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 24, numeral 5; artículo 25, numerales 2 y 4, artículo 26 numerales 1, 2, 3 y 4; Ley 489 de 1998, artículo 3.

3.2.7. Dos (2) fiscales por valor de \$112'472.648, cinco (5) administrativos y cinco (5) disciplinarios, por errores e inconsistencias en la ejecución del Contrato de Obra N° 037 de 2009 suscrito entre el IDU y el contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO. Comunicado mediante oficio 2010 528 049976 2 del 26/11/2010

3.2.7.1. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los diseños de los Ciclopuentes y de las rampas de las ciclorutas de Bogotá efectuados bajo el Contrato 272 de 2003, no fueron utilizados en la ejecución del Contrato 037 de 2009 y el contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO debió elaborar el rediseño del proyecto, lo que ha ocasionado un posible detrimento por valor de \$89'146.360.

3.2.7.2. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los recursos del anticipo por valor de \$1.770.811.108 millones girados al Contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO desde el 30 de diciembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$23.326.288.

3.2.7.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se dio apertura a la Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-013-2009 sin tener las zonas de reserva vial necesarias para la implantación de los Ciclopuentes, objeto del Contrato 037 de 2009, Resolución que fue expedida el 7 de septiembre de 2009, es decir, cuarenta y ocho (48) días después de abierta la Licitación Pública y siete (7) días antes de ser adjudicada.



3.2.7.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio veinte (20) días hábiles después de haberse suscrito el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que *“No podrán transcurrir más de cinco (5) días hábiles entre la suscripción del contrato y la suscripción del acta de iniciación”*.

3.2.7.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el Contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO entregó los documentos necesarios para la suscripción del Acta de Inicio después de haberse firmado, contraviniendo lo estipulado en el párrafo segundo de la cláusula 9 y en el numeral 1 del literal F de la cláusula 12 del Contrato 037 de 2009.

Contrato de Obra IDU No. 037 de 2009, suscrito con el contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO, cuyo objeto es la construcción de dos Ciclopuentes en la intersección de la Avenida Ciudad de Cali con Calle 13, correspondiente al Proyecto Código de Obra 314 y 315 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización en Bogotá, D.C.,

3.2.7.1. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los diseños de los Ciclopuentes y de las rampas de las ciclorutas de Bogotá efectuados bajo el Contrato 272 de 2003, no fueron utilizados en la ejecución del Contrato 037 de 2009 y el contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO debió elaborar el rediseño del proyecto, lo que ha ocasionado un posible detrimento por valor de \$89'146.360.

Bajo el Contrato de Consultoría No. 272 de 2003, el Consultor A.C.I. PROYECTOS S.A., efectuó la ***“Actualización de los estudios y diseños de los Ciclopuentes y rampas de las ciclorutas, en Bogotá D.C.”*** por un valor de **\$89'146.360**.

Como se evidencia en el objeto del Contrato 272 de 2003 antes mencionado, éste fue una **Actualización** de unos estudios y diseños, es decir, existió un Contrato anterior a éste que desarrolló los estudios y diseños iniciales de los Ciclopuentes objeto del Contrato 037 de 2009. Con el objeto de constatar esta información, este equipo auditor, solicitó a la entidad información sobre el contrato inicial de consultoría y de la interventoría, así como copias de las minutas de los contratos. A esta solicitud, la entidad respondió⁹⁰: *“El contrato de consultoría y obra es el 123 de 2000. El número del contrato de Interventoría es el 124 del 2000”*.

⁹⁰ Oficio IDU-20103360505721 de octubre 1 de 2010



El Contrato de consultoría y obra No. 123 de 2000 tenía por objeto “*El Contratista se compromete para con el IDU a realizar la **actualización y complementación de los diseños** a precio global fijo y la construcción en la modalidad prevista en el numeral 1.5.1 del pliego de condiciones, de los puentes vehiculares, puentes de cicloruta y puentes peatonales en la intersección de la Avenida Ciudad de Cali por la Avenida Centenario **Grupo 1**, de conformidad con la propuesta presentada el 9 de diciembre de 1.999, con las especificaciones indicadas en los pliegos de condiciones de la Licitación y bajo las condiciones estipuladas en este contrato*”. (Negrilla fuera de texto). El valor de los estudios y diseños en este Contrato, fue de **\$494'999.999**.

Nuevamente se encuentra que el Contrato No. 123 de 2000 fue una **actualización** de unos estudios y diseños, de los cuales se ha solicitado información mediante oficio 80212-104, radicado el 1 de diciembre de 2010. Todo lo anterior denota falta de planeación de la entidad, ya que desde hace más de una década se han invertido dineros públicos en los estudios y diseños de estos proyectos y no se han ejecutado.

Los estudios y diseños efectuados bajo el Contrato 272 de 2003, sirvieron de base para dar apertura a la Licitación IDU-LP-DTC-013-2009, la cual fue adjudicada el 14 de septiembre de 2009 al **CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO** convirtiéndose en el Contrato 037 de 2009, firmado el 23 de octubre del mismo año por un valor de \$4.760.244.915 y un plazo de ocho (8) meses.

Sumado a lo anterior, el Acta de Inicio del Contrato 037 de 2009, se firmó el 24 de noviembre de 2009 y durante ciento setenta (170) días estuvo suspendido por las siguientes causas:

1. **Cambio de normatividad en cuanto a la especificación sobre la carga de diseño** de 400 Kg/m² de diseño de los ciclopuentes a 450 Kg./m² vigentes, lo cual afecta el margen de seguridad de los diseños.
2. Actualmente sobre el costado noroccidental de la intersección de la Av. Ciudad de Cali por Av. Centenario, no se cuenta con la disponibilidad de los predios afectados por la reserva vial, señalada mediante resolución No. 1722 del 7 de septiembre de 2009, debido a que el Representante de la a la Urbanización Ostende, se niega a entregar estas áreas de cesión, hasta tanto no se modifique el trazado del ciclopunte.
3. Dificultades del IDU para la pronta adquisición y entrega inmediata de los inmuebles ubicados sobre la esquina suroccidental que afectan la construcción del extremo sur de ciclopunte sobre la Avenida Centenario por la Avenida Ciudad de Cali, debido al rechazo del propietario a la oferta económica realizada por la DTP del IDU.

4. Se requiere definir la geometría de implantación teniendo en cuenta la incorporación de normatividad vigente referido a la movilidad reducida (implementación de descansos en las rampas), actualmente es requisito de la NTC-4774-2006 para el diseño de rampas con pendientes del 10% contempla una longitud horizontal máxima de 15 m. y para pendientes del 8% una longitud de 25 m., contemplando un descanso entre tramos de al menos 1,50 m.
5. Técnicamente la ejecución de los rediseños supera el alcance de las actividades contempladas en el alcance del contrato 037-2009, **se requiere generar una etapa de rediseño**, mientras se definen las afectaciones para el rediseño y las condiciones contractuales de este se requiere suspender el contrato de obra.

El 13 de julio de 2010, día en que se reinició el Contrato, se firmó la adición y prórroga número 1 al Contrato de obra No. 037 de 2009, por un valor de **\$178.836.000** y un plazo adicional de tres (3) meses, la cual venció el pasado 11 de octubre de 2010, con el fin de desarrollar **la etapa de rediseños**, en el cual se realizaron, como se informó mediante oficio⁹¹ las siguientes actividades:

- *“Diseño Implantaciones*
- *Diseño Espacio Público y Urbanismo*
- *Topografía preliminar*
- *Ensayos de laboratorio sondeos 1,2,3,4,5,6,7*
- *Informe estudio puentes*
- *Diseño superestructura puentes*
- *Elaboración superestructura puentes*
- *Elaboración planos superestructuras*
- *Diseño infraestructuras*
- *Elaboración planos infraestructura puentes*
- *Revisión Interventoría diseños*
- *Correcciones a observaciones*
- *Ajuste estudios de tráfico y presentación de PMT*
- *Ajuste estudios sociales*
- *Ajuste estudios SISO*
- *Ajuste estudios ambientales*
- *Revisión con delegados de Redes ESP (Acueducto, Alcantarillado, Codensa, ETB, EPM).*
- *Complemento preliminar especificaciones técnicas*
- *Ajustes al presupuesto*
- *Programación preliminar*
- *Informe preliminar diseño estructural”*

De lo informado anteriormente se puede concluir que los estudios y diseños no fueron utilizados por el Contratista **CONSORCIO PEATONALES**

⁹¹ Oficio IDU-20103360505721 de octubre 1 de 2010

CENTENARIO, lo que denota falta de planeación de la entidad, ya que los estudios y diseños como se relacionó anteriormente, y con los cuales se contrató la construcción de los Ciclopuentes se elaboraron hace más de siete (7) años, tiempo en el cual las especificaciones y condiciones cambiaron, como la normatividad, el desarrollo de las urbanizaciones y la imposibilidad de desarrollar el método constructivo planteado a través de pilotes, dando como consecuencia una gestión antieconómica, ineficiente e ineficaz del IDU, ya que el presupuesto se aumentó de manera injusta e inapropiada en \$1.665.129.029.

Los hechos enunciados, podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2 y 21; artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.7.2. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los recursos del anticipo por valor de \$1.770.811.108 millones girados al Contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO desde el 30 de diciembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$23.326.288.

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en desarrollo del contrato de obra No. 037 de 2009 giró al **CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO** el día 30 de diciembre de 2009, por concepto de anticipo, mediante la Orden de Pago No. 5046 la suma de MIL SETECIENTOS SETENTA MILLONES OCHOCIENTOS ONCE MIL CIENTO OCHO PESOS (\$1.770'811.108), como se relaciona a continuación:

CUADRO No 48
ANTICIPO DEL CONTRATO 037 DE 2009

CONCEPTO	VALOR (\$)
Valor del anticipo (40%) sobre el valor total del Contrato \$7.898.336.641)	1.904'097.966
Menos Descuentos por impuestos: Contribución Especial, Estampillas Pro Cultura, Pro Personas mayores y Universidad Distrital	-133.286.858
Valor neto girado al Contratista en calidad de anticipo	1.770'811.108
Fecha de giro del Anticipo	30/12/2009
Fecha de corte para el cálculo de los Intereses	31/10/2010
Días transcurridos entre 30 de diciembre de 2009 al 31 de octubre de 2010	304
Tasa efectiva anual (mes vencido)	1.98%
RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR POR LA COLOCACION DE LOS RECURSOS ENTREGADOS POR EL IDU, A TITULO DE ANTICIPO EN UNA CUENTA QUE NO PRODUCE INTERESES	\$23.326.288



Fuente: Equipo Auditor Dirección de Movilidad
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

De acuerdo con el proceso adelantado por el equipo auditor, se pudo establecer que el día 11 de noviembre de 2009 el contratista abrió en Bancolombia sucursal Los Hexágonos, la cuenta corriente No 66154326409 (con manejo de firmas conjuntas con el CRA-DIEGO FONSECA, firma Interventora), con un depósito por valor de \$150.000.

Al mes de octubre de 2010, estos recursos no han generado ningún rendimiento financiero para la entidad, tal como lo informó el Instituto⁹² *“NO APLICA – La cuenta del anticipo es Corriente, de acuerdo a lo establecido en el parágrafo de la cláusula 8 del contrato”*. En el periodo comprendido entre el 30/12/2009 y el 31/10/2010, se han dejado de percibir rendimientos por un valor aproximado de **\$23.32 millones** lo cual se constituye en un detrimento patrimonial, como se relaciona a continuación:

CUADRO No 49
RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEL ANTICIPO DEL CONTRATO No 037 DE 2009

RENTAS FINANCIERAS DEL INTERÉS DEL CONTRATO N° 001			
MES	SALDO EN BANCOS	TASA BANCARIA 2% E.A 1,98% M.V.	VR. RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR
Enero	1.770.654.484	0,00165	2.921.580
Febrero	1.589.989.499		2.623.483
Marzo	1.561.029.087		2.575.698
Abril	1.554.680.448		2.565.223
Mayo	1.553.786.547		2.563.748
Junio	1.553.786.547		2.563.748
Julio	1.534.351.389		2.531.680
Agosto	1.509.433.010		2.490.564
Septiembre	1.509.433.010		2.490.564
Octubre	1.492.101.783		2.461.968
SUBTOTAL			23.326.288

Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

La tasa efectiva anual de 1.98% mes vencido corresponde al promedio de rentabilidad que los \$1.770'811.108 hubieran generado durante los 304 días que han transcurrido desde el 30 de diciembre de 2009 al 31 de octubre de 2010, (fecha de corte para el presente cálculo), pues recuérdese que estos dineros por corresponder a recursos provenientes del recaudo de valorización del Acuerdo 180 de 2005, se encontraban rentando en inversiones de renta fija (CDT), es por lo anterior que este costo de oportunidad que se hubiera generado en la cuantía de \$23.32 millones, hasta octubre de 2010 se constituye

⁹² Oficio STESV 20103360461301 de septiembre 8 de 2010



en un daño al recurso público entregado por los contribuyentes de la valorización al IDU.

CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE ESTADO Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE EL ANTICIPO Y LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS PROVENIENTES DE CUENTAS DERIVADAS DE CONTRATACION PÚBLICA:

La Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 9 de mayo de 2007, ha manifestado que los dineros del anticipo entregados al contratista son a título de mera tenencia y con destinación exclusiva para las obras del contrato, **conservan su condición de fondos públicos hasta el momento de su amortización mediante las obras contratadas.**

Sobre la figura del anticipo, el Consejo de Estado ha manifestado:⁹³

“En la práctica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato.

Ya la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 1999 (Exp. No 10.607) en relación con el anticipo expresó:

“... no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro.”

En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutada la obra o entregados los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del

⁹³ Consejo de Estado – Sección Tercera. C.P. Ricardo Hoyos Duque, Sentencia del 22 de junio de 2001.



contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de **préstamo**.

Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato". Negrilla fuera de texto

Sobre el anticipo, la Directiva Presidencial No. 04 del 4 de abril de 2003, dispuso:

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipos y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generan pertenecen al Tesoro (...)". (Negrilla fuera de texto)

El daño patrimonial al Estado ha sido definido por la Ley 610 de 2000 de la siguiente forma:

"ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Son varios los fenómenos que pueden causar un daño patrimonial al Estado en términos de la Ley 610 de 2000. Siempre que estén de por medio derechos o intereses patrimoniales cuya titularidad jurídica es del Estado, en cualquiera de sus niveles, corresponde realizar vigilancia y control fiscal. Correlativamente cuando estos intereses o derechos se vulneran y pueda materializarse con ello un contenido económico, estaremos ante un daño patrimonial al Estado que debe ser investigado por el órgano de vigilancia y control fiscal competente.



El alcance de la norma es amplio:

La expresión intereses patrimoniales del Estado se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la Constitución.

No se compadece con la labor de un buen gestor fiscal el hecho de congelar recursos públicos sin que reciban ningún rendimiento financiero. Tampoco hace parte esta congelación de recursos del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Estas premisas encuentran respuesta en la Constitución Política, tanto en los fines esenciales del Estado (artículo 2º) como en sus fines sociales (artículo 366), en los principios de la función administrativa (Artículo 209), además de copiosa legislación que permite articular una postura general frente a dicha situación de los recursos públicos. Los principios de la Ley 42 de 1993 y el propio concepto de gestión fiscal de la Ley 610 de 2000, permite sostener que lo consagrado en el artículo 15 del Decreto 359 de 1995 es una medida que no se restringe al ámbito de los Recursos del Presupuesto Nacional.

Una articulación normativa adicional a los principios mencionados nos permite seguir sosteniendo la posición de la necesidad de mantener los recursos públicos donde produzcan rendimientos financieros, basados incluso en el hecho que los servidores públicos deben administrar los bienes y recursos públicos como administrarían los propios. El Decreto 359 de 1995 reglamenta la Ley 179 de 1994; la Ley 179 de 1994 hace hoy parte de la compilación normativa realizada mediante Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto); el Estatuto Orgánico del Presupuesto regula, de acuerdo al artículo 352 de la Constitución Política, los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados. El propio artículo 1º del Decreto 111 de 1996 señala que todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en ese Estatuto que regula el sistema presupuestal. Por lo anterior, dicha norma de carácter presupuestal hace parte de la regulación al Estatuto Orgánico del Presupuesto que tiene tal validez y aplicación general a la Nación, las entidades territoriales y los organismos descentralizados.

Este conjunto de normas miradas armónicamente nos permite concluir que debe aplicarse el contenido del artículo 15 del Decreto 359 de 1995 a los recursos de los entes territoriales, y que estos deben tomar las previsiones para



invertir los recursos o en su defecto, buscar los rendimientos financieros que han de tener dichos recursos públicos.

En el orden de daño patrimonial al Estado este puede darse por omisión en el manejo de los intereses patrimoniales del Estado, intereses que corresponde defender a los gestores fiscales, ya que precisamente para eso, entre otras razones, es que se les ha dado una especial confianza y manejo que implica una especial responsabilidad.

El detrimento patrimonial en el evento en que se determine que hay daño al patrimonio público, correspondería a la suma por intereses remuneratorios que debiendo percibir no recibió el Estado. El cálculo del monto porcentual de dichos intereses lo puede certificar la Superintendencia Financiera para el momento en que se consignaron dichos recursos en la respectiva cuenta corriente, o bien puede la propia entidad financiera expedir los respectivos extractos bancarios.

En atención a las anteriores consideraciones, para la Contraloría de Bogotá, es claro, que los anticipos que el IDU entregue a los contratistas son recursos públicos entregados en calidad de préstamo, que deberán manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y el IDU representado por el interventor; **mientras los recursos no hayan sido utilizados en la iniciación de la obra o a la prestación del servicio de que trate el contrato celebrado, deberán generar rendimientos financieros, que pertenecen al tesoro publico,** y entonces le corresponde a la administración en su calidad de contratante (IDU) velar por el cumplimiento de las disposiciones que reglamentan su manejo y destinación tal como lo establece la normatividad en comento.

Aunado a la obligación del IDU de tomar medidas para que en la contratación administrativa que realice, no se siga permitiendo que los dineros públicos que se entregue como anticipo o a cualquier titulo a los contratistas, permanezcan en cuentas bancarias donde no produzcan rendimientos financieros.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35, numerales 1 y 7; Decreto 111 de 1996; Directiva Presidencial 04 de 2003.

3.2.7.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque se dio apertura a la Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-013-2009 sin tener las zonas de reserva vial necesarias para la implantación de los Ciclopuentes,



objeto del Contrato 037 de 2009, Resolución que fue expedida el 7 de septiembre de 2009, es decir, cuarenta y ocho (48) días después de abierta la Licitación Pública y siete (7) días antes de ser adjudicada.

Mediante la Resolución No. 2604 del 21 de julio de 2009 se dio apertura a la Licitación Pública No. IDU-LP-DTC-013-2009 con el objeto de contratar la *“construcción de dos ciclopuentes en la intersección de la Avenida Ciudad de Cali con Avenida Centenario (Calle 13), costados norte y occidental, correspondientes a los códigos de obra 314 y 315 del Acuerdo 180 de 2005 de valorización, en Bogotá D.C.”*.

La Secretaría Distrital de Planeación expidió la Resolución No. 1722, *“Por la cual se establecen zonas de reserva necesarias para la implantación de los puentes peatonales de la intersección de la Avenida Ciudad de Cali (AK86) y la Avenida Centenario Costado Norte y Occidental en la ciudad de Bogotá D.C.”* **el 7 de septiembre de 2009**, en la cual el artículo primero establece: *“Establecer como zonas de reserva necesarias para la implantación de los puentes peatonales de la intersección de la Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Centenario costado Norte y Occidental, de acuerdo con el Plano anexo a escala 1:750 del proyecto definitivo elaborado dentro del contrato de consultoría No. 272 de 2003, el cual hace parte integrante del presente acto administrativo”*. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

El 14 de septiembre de 2009, siete (7) días después de expedida la Resolución de reserva vial, fue adjudicada la Licitación Pública mediante Resolución 3594 al **CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO**, convirtiéndose en el Contrato 037 de 2009, el cual fue firmado el 23 de octubre. El 22 de enero de 2010, tres (3) meses después de firmado el Contrato, debió ser suspendido, entre otras razones, por no contar con los predios necesarios para la implantación de los Ciclopuentes, tal y como quedó consignado en el Acta, así: *“Actualmente sobre el costado noroccidental de la intersección de la Av. Ciudad de Cali por Av. Centenario, no se cuenta con la disponibilidad de los predios afectados por la reserva vial, señalada mediante resolución No. 1722 del 7 de septiembre de 2009, debido a que el representante de la Urbanización Ostende, se niega a entregar estas áreas de cesión, hasta tanto no se modifique el trazado del Ciclopunto”* lo que ocasionó el rediseño de los Ciclopuentes.

Lo anterior demuestra falta de planeación de la entidad, por dar apertura a la Licitación sin contar con los predios necesarios para la implantación de los Ciclopuentes, razón por la cual, dos (2) meses después de haberse iniciado el contrato fue suspendido durante ciento setenta (170) días, para desarrollar una etapa de rediseños y modificar la geometría de implantación, lo que dio como consecuencia el atraso en el cronograma de ejecución de la obra.



Por consiguiente, es necesario que el IDU tome las medidas que considere necesarias, convenientes y pertinentes, para que hechos como los enunciados no se vuelvan a repetir en la contratación administrativa que adelante esta entidad.

Las conductas descritas, podrían configurar en hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 25, numerales 4 y 7, artículo 26; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numerales 1 y 2.

3.2.7.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio veinte (20) días hábiles después de haberse suscrito el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que “No podrán transcurrir más de cinco (5) días hábiles entre la suscripción del contrato y la suscripción del acta de iniciación”.

El contrato fue firmado el 23 de octubre de 2009 y el Acta de inicio debía ser firmada el 30 de octubre de 2009 pero se suscribió el 24 de noviembre de 2009, veinte (20) días hábiles después. Lo anterior incumple lo estipulado en el párrafo segundo del parágrafo tercero de la cláusula 9 del contrato que determina que: “No podrán transcurrir más de cinco (5) días hábiles entre la suscripción del contrato y la suscripción del acta de iniciación”. El incumplimiento de este plazo por causas imputables al CONTRATISTA, según pronunciamiento oficial de la interventoría, dará lugar a la declaratoria de incumplimiento del contrato y la efectividad de la garantía de cumplimiento por parte del IDU”. (Subrayado fuera de texto)

Es evidente la falta de planeación, coordinación y supervisión de la ejecución del contrato por parte del IDU, al empezar dilatando la fecha del acta de iniciación del contrato lo cual repercutirá en los tiempos de desarrollo del proceso contractual.

Por lo expuesto, es necesario que el IDU tome las medidas que considere necesarias, convenientes y pertinentes, para que hechos como los enunciados no se vuelvan a repetir en la contratación administrativa que adelante esta entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a configurar un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la cláusula 9 del contrato de obra 037 de 2009; Ley 80 de 1993, artículo 26; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2 y Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 2.



3.2.7.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el Contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO entregó los documentos necesarios para la suscripción del Acta de Inicio después de haberse firmado, contraviniendo lo estipulado en el parágrafo segundo de la cláusula 9 y en el numeral 1 del literal F de la cláusula 12 del Contrato 037 de 2009.

El Acta de Inicio del Contrato 037 de 2009 se firmó el 24 de noviembre de 2009, veinte (20) días hábiles después del plazo máximo establecido en el Contrato. Para la suscripción del Acta de Inicio, el Contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO debía haber cumplido **previamente** con los siguientes requisitos tal y como lo estipula el parágrafo segundo de la cláusula 9 del contrato que dice:

*Parágrafo segundo: Para la suscripción del Acta de Iniciación del contrato, el **CONTRATISTA** deberá haber cumplido **previamente** con los requisitos de perfeccionamiento, legalización y ejecución del contrato, así como de los que se enuncian a continuación:*

- 1- Haber obtenido la **aprobación** por parte de la Interventoría de las hojas de vida del personal del Director del Proyecto, Especialista en Estructuras, Especialista en Urbanismo, Especialista en Geotecnia, Especialista en Diseño Geométrico, Especialista en Redes Hidráulicas, Especialista en Redes y el especialista en Tránsito y Transportes, de conformidad con lo contemplado en el numeral 3.13.1 del pliego de condiciones.*
- 2- Haber **entregado al interventor** el enfoque y metodología de la construcción, donde se describan claramente los aspectos básicos tenidos en cuenta para el desarrollo y ejecución de la obra y el protocolo, de conformidad con lo señalado en el numeral 3.13.2 del pliego de condiciones.*
- 3- Haber obtenido la **aprobación** por parte de la Interventoría de la programación de la obra prevista y el flujo de caja de pagos previstos, de conformidad con lo señalado en el numeral 3.13.2 del pliego de condiciones.*
- 4- Haber obtenido la **aprobación** del análisis de precios unitarios, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3.13.3 del pliego de condiciones.*
- 5- Haber **presentado ante el IDU** el programa de implementación del Plan de Manejo Ambiental (PIPMA), de acuerdo a lo establecido en el numeral 3.13.6.*

Cumplido lo indicado en los numerales anteriores, procederá la firma del Acta de iniciación de la ejecución del contrato. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Y con lo establecido en el numeral 1 del literal F de la cláusula 12 así:

F) Obligaciones en materia de documentos: 1) Presentar al momento de la iniciación del contrato los documentos señalados en el Pliego de Condiciones, en especial: Información sobre el personal del proyecto, enfoque y metodología de la obra,



análisis del A.I.U., plan de inversión del anticipo y programa de trabajo, programa de implementación del plan de manejo ambiental (PIPMA).

Según pudo constatar este equipo auditor, los documentos señalados y que son necesarios para la **suscripción** del Acta de Inicio fueron entregados con posterioridad así:

**CUADRO No. 50
LOS DOCUMENTOS NECESARIOS PARA SUSCRIBIR EL ACTA DE INICIO FUERON
ENTREGADOS CON POSTERIORIDAD**

DOCUMENTO	FECHA DE ENTREGA POR PARTE DEL CONTRATISTA	FECHA DE APROBACIÓN POR PARTE DE LA INTERVENTORÍA	TIEMPO TRANSCURRIDO DESPUÉS DE LA FIRMA DEL ACTA DE INICIO (DÍAS CALENDARIO)
Aprobación por parte de la Interventoría de las hojas de vida del personal mínimo requerido contemplado en el numeral 3.13.1 del pliego de condiciones	Noviembre 19 de 2009 Noviembre 23 de 2009 Diciembre 10 de 2009 Diciembre 16 de 2009	CRA-554-10 Febrero 17 de 2010	85
Entregado al interventor el enfoque y metodología de la construcción (numeral 3.13.2 del pliego de condiciones)	Enero 7 de 2010	CRA-553-10 Febrero 18 de 2010	44
Aprobación por parte del Interventor de la Programación de obra y flujo de caja (numeral 3.13.2 del pliego de condiciones)	Enero 18 de 2010	CRA-553-10 Febrero 18 de 2010	55
Aprobación de los análisis de precios unitarios caja (numeral 3.13.2 del pliego de condiciones)	Enero 18 de 2010	CRA-553-10 Febrero 18 de 2010	55
Presentar ante el IDU el programa de implementación del Plan de Manejo Ambiental (PIPMA), (numeral 3.13.6 del pliego de condiciones)	Enero 6 de 2010 Enero 19 de 2010	CRA-433-10 Febrero 5 de 2010	43
Presentar al momento de la iniciación el análisis del A.I.U. (numeral 3.13.4 del pliego de condiciones)	No relacionan fecha	No relacionan fecha	
Presentar al momento de la iniciación el Plan de Inversión del anticipo y Programa de trabajo (numeral 3.13.5 del pliego de condiciones)	Enero 18 de 2010	CRA-167-2010 Enero 19 de 2010	55

Fuente: IDU

Elaboró: Equipos Auditor – Sector Movilidad

Al respecto la entidad informó⁹⁴: *“Consideramos importante resaltar que de acuerdo a la Cláusula 9 del contrato de obra No. 037-2009, parágrafo Tercero, se destinaba como tiempo máximo para la entrega y aprobación de esta información un plazo de 5 días a partir de la suscripción del contrato, motivo por el cual la administración y la Interventoría **priorizamos los documentos que efectivamente eran necesarios para la etapa preliminar como son la presentación y aprobación de las hojas de vida del personal y la presentación y aprobación del Plan de Metodología antes de la***

⁹⁴ Oficio STESV-20103360461301 de septiembre 8 de 2010



suscripción del Acta de Inicio y previo al inicio de la etapa de construcción deberían estar aprobados el resto de requisitos que son indispensables solamente hasta esa etapa dentro de la ejecución del proyecto. Bajo este criterio práctico se ha efectuado el procedimiento de verificación y aprobación de documentos sin afectar el desarrollo lógico del proceso de ejecución”.

Como se puede observar en el cuadro anterior el IDU nuevamente deja ver su reiterada improvisación, falta de planeación y mínimo cuidado en la revisión, coordinación y supervisión para el cumplimiento de los requisitos esenciales para la suscripción del Acta de Inicio, al observar que el Contratista CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO incumple en su totalidad los requisitos para la suscripción del Acta de Inicio ya que en el Contrato **no está establecido** que algunos documentos puedan ser entregados para dar inicio a la etapa preliminar, como lo informó la entidad. Está establecido, como lo indican las cláusulas 9 y 12 que los documentos son **requisito para la suscripción del Acta de Inicio**. En el caso de las hojas de vida del personal mínimo requerido, si bien es cierto, se entregaron algunas antes de la Suscripción del Acta de Inicio, éstas fueron aprobadas por parte de la Interventoría (requisito establecido en el Contrato 037) ochenta y cinco (85) días después.

Por lo expuesto, es necesario que el IDU tome las medidas que considere necesarias, convenientes y pertinentes, para que hechos como los enunciados no se vuelvan a repetir en la contratación administrativa que adelante esta entidad.

Las conductas descritas, podrían configurar un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta lo establecido en el párrafo segundo de la cláusula 9 y en el numeral 1 del literal F cláusula 12 del contrato de obra 037 de 2009; Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23 y 26 numerales 2 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.8. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, *por que el IDU le informó al concejo de Bogotá en septiembre de 2005, que el proyecto de valorización Código de Obra 104 que corresponde al deprimido de la Calle 94, costaría junto con los siete (7) predios \$50.000 millones, sin embargo una vez terminados los estudios y diseños realmente le costara a la ciudad tres veces mas, es decir la suma de \$150.000 millones, deberá el IDU explicar de que forma se corregirá el error de haberse dejado de recaudar por concepto de valorización para esta obra la suma de \$100.000 millones. Comunicado al IDU mediante oficio con radicado IDU N°2010 526 052654 2 del 03/12/2010.*



Realizado seguimiento al contrato IDU-068-2009 suscrito con el CONSORCIO CONEXION cuyo objeto es “ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCION DE LAS OBRAS DE LA INTERSECCION A DESNIVEL DE LA AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) CON CALLE 94 Y SU CONEXIÓN CON LA AV. SANTA BARBARA (AK 19) CORRESPONDIENTE AL CODIGO DE OBRA 104 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION, EN BOGOTÁ D. C.”. La Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación el estado actual del contrato, suspendido desde el 27 de octubre de 2010, con graves inconvenientes que impiden iniciar la etapa de construcción que pone en riesgo su ejecución, fundamentado en los siguientes hechos:

CUADRO No. 51

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	IDU- LP-SGI -21-2009
NUMERO DEL CONTRATO	IDU-068-2009 del 10 de noviembre de 2009
CONTRATISTA	CONSORCIO CONEXION
INTEGRANTES DEL CONSORCIO	Constructora ARKGO 38%
	EQUIPLUS S.A. 30%
	GLF Construction Corporation 30%
	Ingeniero Civil Consultor E.U. 1%
	CESCO 1%
VALOR INICIAL	\$ 45.868'513.717
PLAZO TOTAL INICIAL	17 meses
PLAZO INICIAL ESTUDIOS Y DISEÑOS	6 meses
FECHA INICIO	Noviembre 26 de 2009
FECHA TERMINACION INICIAL ESTUDIOS Y DISEÑOS	Mayo 25 de 2010
PLAZO ACTUAL ESTUDIOS Y DISEÑOS	8 meses
FECHA TERMINACION REAL ESTUDIOS Y DISEÑOS	Agosto 31 de 2010
FECHA TERMINACION ACTUAL OBRAS	Mayo 30 de 2011
VALOR ANTICIPO GIRADO: 40% EL 26 DE NOVIEMBRE DE 2009	\$ 13.030'715.994
VALOR DESMBOLSADO AL CONTRATISTA	0 %
VALOR OBRA EJECUTADA AL 04-OCTUBRE - 2010	\$ 0
AVANCE DE LA OBRA	0 %

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad

- El día 24 de Diciembre de 2009, el IDU gira a la cuenta corriente No 0063-6999-7553 de DAVIVIENDA a nombre del Consorcio Conexión la suma de doce mil ciento dieciocho millones quinientos sesenta y cinco



mil ochocientos setenta y cuatro pesos \$12.118'565.874, correspondientes al Anticipo del contrato.

- Tan solo un (1) mes después de iniciado el contrato, es decir, en la etapa de estudios y diseños, el IDU suscribe el acta N° 3 del 29 de Diciembre de 2009 de MAYORES CANTIDADES DE OBRA⁹⁵ por un valor de diecisiete mil millones de pesos (\$17.000'000.000).
- El 25 de Mayo de 2010, se firma acta número 4 de **suspensión de contrato** por 30 días calendario a partir del 25 de mayo de 2010 hasta el 26 de junio de 2010. Debido a los inconvenientes presentados en la etapa de estudios y diseños, aducen la siguientes causas:

“Para el diseño de las redes de drenaje de la intersección de la calle 94 por NQS, la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá emitió los datos técnicos correspondientes mediante el oficio 30500-2009-DT 028/S-2009-201726, del 3 de julio de 2009, los cuales establecen los lineamientos, parámetros, normas y directrices que se deberán tener en cuenta en la etapa de diseño de las redes menores de acueducto y redes matrices en el área de influencia directa del proyecto.

En consecuencia los datos técnicos emitidos por la EAAB abastecieron los requerimientos necesarios para la desviación de las redes de alcantarillado pluvial que deben ser relocalizadas por las obras a ejecutar, definiendo así áreas de aporte y proyectos de la EAAB que tienen injerencia directa en la intersección a construir es así que para los desvíos que debían proyectarse para el sistema de alcantarillado era requisito tener en cuenta los proyectos 3893, 4176 y en especial el proyecto de rehabilitación del barrio el Chicò.

De acuerdo as lo manifestado por la EAAB en reunión realizada en el IDU el día 25 de Mayo de 2010, donde participaron los ingenieros Mario Camelo y Lucas Olivella, respecto a que el proyecto del barrio el chicò no será construido por dicha empresa antes de 10 años.

*Con lo anterior se genera una problemática de orden técnico que conlleva a evaluar y adoptar una decisión definitiva y en lo posible conjunta entre el IDU y la EAAB, **siendo necesario suspender el contrato hasta tanto se defina la alternativa que se construirá. Es de resaltar que el desvío de las redes de alcantarillado es la ruta crítica del proyecto y el punto de inicio de la construcción de las obras.*** (Negrilla y subrayado fuera de texto)

⁹⁵ “G. COMENTARIOS DE LA INTERVENTORIA ACERCA DE LA SOLICITUD

Estas mayores cantidades de obra resultantes de realizar la recopilación de información en la zona del proyecto en donde se hace necesario desviar la totalidad de las redes matrices de alcantarillado sanitario y pluvial con la respectiva proyecciones que tiene la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá en la zona del proyecto cuyos montos no se encuentran incluidos en el contrato inicial. Se incluye también las excavaciones, demoliciones de pavimentos, y la recuperación del mismo al igual que la recuperación del espacio publico afectado por el desvío de las redes.

Las mayores cantidades de obra son estimadas teniendo en cuenta que las definitivas resultaran al terminar la etapa de estudios y diseños y el valor a pagar resultará de multiplicar las cantidades ejecutadas por el correspondiente valor unitario. (negrilla y subrayado fuera de texto)

- El 25 de Junio de 2010, se firma acta número 5 de **Ampliación de suspensión de contrato** por 5 días calendario a partir del 26 de Junio de 2010 hasta el 01 de julio de 2010. Debido a que según acta continúan vigentes las causas de la suspensión del acta numero 4.
- El 01 de Julio de 2010, se firma acta número 7 de **Reiniciación de contrato** a partir del 01 de Julio de 2010. Considerando que se encuentran solucionadas las circunstancias que motivaron la suspensión.
- El 01 de Julio de 2010 se firma Otrosí número 3, donde se autoriza ampliar el plazo de la etapa de estudios y diseños de 6 meses a 8 meses, sin que ello modifique el tiempo total del contrato que es de 17 meses.
- El 27 de Octubre de 2010, se firma acta número 11 de **suspensión de contrato** por 94 días calendario a partir del 27 de Octubre de 2010 hasta el 29 de enero de 2011 según acta por las siguientes causas:

“El pasado 31 de agosto de 2010 fue el plazo máximo acordado entre el IDU y el Consorcio CONEXIÓN mediante el Otrosí No 3 del 01 de julio de 2010 para adelantar los Estudios y Diseños del contrato IDU 068-2009. Ese día el contratista no terminó de entregar la totalidad de los productos entre los que se encuentran los análisis de precios unitarios no previstos, el presupuesto general y el cronograma de la Obra entre otros.

El IDU mediante oficio No 20103360452631 (03/09/10) le da un plazo perentorio al contratista de tres (3) días hábiles para que subsane las veintidós (22) presuntas obligaciones incumplidas.

El Consorcio Conexión mediante oficio ccx68-382-10 (Rad. No IDU-20105260285542 del 10/09/10) da respuesta al IDU aclarando uno a uno los puntos de las obligaciones incumplidas. Una vez verificado el documento por parte del IDU se observa que persisten seis (6) de ellas.

De acuerdo a lo anterior continuando con el procedimiento fijado en la cláusula 18 del contrato IDU-068-2009 se cita a una audiencia de descargos al contratista. Esta se realiza el 28 de septiembre de 2010 en donde el contratista da cumplimiento a cuatro (4) puntos, quedando pendientes dos (2) incumplimientos (presupuesto y PMT) en estos momentos la entidad se encuentra evaluando los argumentos expuestos por el contratista para determinar si continua o no con el proceso de declaratoria de incumplimiento.

Por otra parte la SDM no le ha aprobado al contratista el PMT para la ejecución de las obras de desvío de las redes de alcantarillado justificándose en probable colapso de la movilidad en el sector por la ejecución de las obras que impactan directamente las causales son: 1) Construcción del puente de la calle 100 con carrera 15 por parte del IDU. 2) Construcción alcantarillado de la calle 94 entre carrera 7 y 18. 3) Construcción alcantarillado de la calle 92 entre carrera 7 y la autopista norte, estos dos últimos ejecutados por la EAAB, Además de obras que impactan indirectamente la movilidad en el sector como: 1) la construcción de los andenes de la carrera 15. 2) andenes de la carrera 19. 3) andenes de la calle 127. 4) andenes de la avenida 68. 5) ampliación de la carrera 9 y 6) puentes peatonales de la carrera 9.

Por ultimo se resalta el hecho de que el contratista radico el oficio CCX68-457-10 (IDU No 20105260408522 del 26/10/10) al cual anexó el presupuesto



general de obra cuyo valor total alcanza los ciento cuarenta y siete mil seiscientos sesenta y ocho millones seiscientos treinta y nueve mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos \$147.668'639.448, el cual supera ampliamente el disponible para el proyecto, es necesario que el IDU realice una evaluación detallada para determinar la viabilidad del mismo.

Con fundamento en los hechos descritos, se genera una problemática para continuar con la ejecución del contrato de consultoría y obra No IDU 068-2009 siendo necesario suspenderlo hasta tanto se solucionen los inconvenientes mencionados. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Esta Contraloría en desarrollo de las auditorías realizadas al IDU a los contratos de Valorización ha venido advirtiendo sobre el estado y avance del contrato IDU-068-09, por lo cual se han comunicado los siguientes hallazgos:

- En el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular, PAD 2010, Ciclo I, se comunica al IDU en el numeral 3.1.15.3. un Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria debido a la inclusión de estudios y diseños en la etapa destinada específicamente para el inicio de la construcción de las obras de valorización, en seis (6) proyectos contenidos en tres contratos de obra IDU-071-09, IDU-068-09 y IDU-062-09 debieron incluir en sus objetos contractuales los estudios y diseños respectivos, debido a que finalmente los contratos de consultoría para estas obras de valorización entregaron únicamente prefactibilidad y factibilidad para estos proyectos.
- En el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular, PAD 2010, Ciclo II, esta Contraloría comunica al IDU mediante radicado 20105260251732 de agosto de 2010 un Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria por haber realizado al contrato 069 de 2009, el giro del anticipo por valor de \$13.030.715.994, cuando se estaba realizando la etapa de estudios y diseños y no la de construcción de obra, ocasionado durante cerca de 8 meses la inmovilización de recursos públicos provenientes del recaudo por valorización que se encontraban generando renta en portafolio, y que por decisión administrativa deficiente, han ocasionado un posible daño fiscal en cuantía de **\$393.449.439.**

Sin embargo como se observa en la ejecución del contrato **transcurridos 12 de los 17 meses de plazo para la ejecución del contrato las obras de construcción no se han iniciado.** Debido a las demoras en los Estudios y Diseños por los inconvenientes que se encontraron en la ejecución de los mismos, obras que no se contemplaron en la etapa de prefactibilidad y factibilidad como son el desvío de la Red Matriz de la Línea Tibitó que viene en 60", el desvío de las redes matrices de alcantarillado sanitario y pluvial con la

respectiva proyecciones que tiene la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá en la zona del proyecto, excavaciones, demoliciones de pavimentos, y la recuperación del mismo al igual que la recuperación del espacio público afectado por el desvío de las redes.

Actualmente el contrato se encuentra suspendido desde el 29 de octubre de 2010 hasta el 29 de enero de 2011, teniendo en cuenta que **aun no se cumplen las condiciones pactadas contractualmente para dar inicio a las obras**, teniendo en cuenta que:

El contratista entrega finalmente los productos de estudios y diseños el 27 de octubre de 2010 aproximadamente dos (2) meses después de cumplido el plazo establecido de ocho (8) meses.

CUADRO N° 52
COSTOS DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS

PRODUCTO	VALOR
Estudios y Diseños	\$888`035.446
IVA Estudios y Diseños	\$142`085.671
Ensayos de Laboratorio de Estudios y diseños	\$149`980.782
IVA Ensayos de Laboratorio	\$ 23`996.925
Valor Total de Estudios y Diseños	\$1.204`098.824

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad

Del balance realizado al 18 de Noviembre de 2010, de 42 productos, se encuentran entregados, aprobados y terminados 28, quedando pendiente por terminar 14 productos, quiere esto decir que **transcurridos 12 de los 17 meses pactados el contrato no cuenta todavía con la totalidad de los estudios y diseños contratados**, que permita iniciar las obras, como se relaciona en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 53
RELACION DE ESTUDIOS Y DISEÑOS PENDIENTES

No	PRODUCTO	ESTADO	OBSERVACIONES
1	ESTUDIOS DE TRANSITO Y TRANSPORTE		
	Diseño de la señalización Horizontal y vertical	Pendiente Aprobación	Se radico atendiendo las observaciones (oficio CCX-380-10, Rad SDM-144249 del 10-09-10)
2	DISEÑO REDES DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO, ETB, EPM, CODENSA, GAS NATURAL Y TELECOM.		
	Desvío Red Matriz 60" (Tibitò)	Pendiente Aprobación	Se radico atendiendo segundas observaciones (oficio CCX68-435-10 del 05-10-10 la EAAB presentó terceras observaciones mediante oficio 25100-2010-2833 de 22-10-10, las cuales están pendientes de resolver por parte del CONSORCIO CONEXION

No	PRODUCTO	ESTADO	OBSERVACIONES
	Redes Menores (Diseño de Redes de Acueducto)	Pendiente Aprobación	Se radico atendiendo observaciones (oficio CCX68-396-10 Rad. E-2010-077269 del 20-09-10. Esta pendiente la aprobación por parte de la EEAB.
	Redes Menores (Alcantarillado)	Pendiente Aprobación	Se radico atendiendo observaciones (oficio CCX68-374-10 Rad. E-2010-074408 del 09-09-10. Esta pendiente la aprobación por parte de la EEAB.
	Codensa	Pendiente Aprobación	UAESP. Aprobación alumbrado publico con oficio 2010EE-6879 (19-08-10)- Codensa; pendiente aprobación, hicieron segundas observaciones. Pendientes de atender.
3	ESTUDIOS Y DISEÑOS ESTRUCTURALES		
	Estructuras hidráulicas-Cámaras Red Matriz	Pendiente Aprobación	Está pendiente la radicación de la versión definitiva, luego de las observaciones de la EAAB, de acuerdo al oficio 25400-2010-2878 del 26-10-10
	Estructuras hidráulicas-Cámaras y Pozos Alcantarillado Sanitario	Pendiente Aprobación	Radicalon el documento final a la EAAB, está pendiente su aprobación.
	Estructuras hidráulicas-Box Excesos deprimido	Pendiente Aprobación	Radicalon el documento final a la EAAB, está pendiente su aprobación.
	Estructuras hidráulicas-Box Red Matriz	Pendiente Aprobación	Está pendiente la radicación de la versión definitiva, luego de las observaciones de la EAAB, de acuerdo al oficio 25400-2010-2878 del 26-10-10
	Diseño Estructura I –Estación de Bombeo	Pendiente Aprobación	Radicalon el documento final a la EAAB, está pendiente su aprobación.
	Estructuras hidráulicas-Cámaras y Pozos Alcantarillado Pluvial	Pendiente Aprobación	Radicalon el documento final a la EAAB, está pendiente su aprobación.
	Estructuras hidráulicas-Box Alcantarillado Pluvial	Pendiente Aprobación	Radicalon el documento final a la EAAB, está pendiente su aprobación.
4	PRESUPUESTOS Y PRECIOS UNITARIOS		
	Análisis de precios unitarios no previstos y Presupuesto de Obra	En Revisión	El presupuesto entregado suma \$143.424'516.304.00 el cual supera en gran medida el disponible para el proyecto. Se encuentra en revisión por el IDU.
	Programación de Obra	Cumplido Parcialmente	Entregaron el documento pero hay que corregir errores del mismo.

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad

De otra parte como resultado de los productos entregados por el contratista como es el presupuesto de obra y análisis de precios unitarios, mediante oficio CCX-68-457-10 de 26 de octubre de 2010, **el valor de las obras de construcción asciende a la suma de \$143.424'516.304, lo que representa un incremento de mas del 200% del valor estimado inicialmente** y mediante oficio CCX-68-409-10 de 28 de septiembre de 2010 se hace entrega el programa de obra en donde se establece como plazo para su ejecución de 24 meses, una vez se reinicie el contrato. El plazo inicial de la etapa de construcción era de 11 meses.

Al respecto es importante advertir que conforme a lo establecido en los pliegos de Condiciones en el Capítulo 6 DESCRIPCION Y ALCANCE DE LAS OBRAS A CONTRATAR numeral 6.3. GENERALIDADES, numeral 6.3.1. ESTUDIOS Y

DISEÑOS, el valor de las obras no podrá superar el monto inicial contemplado del contrato⁹⁶.

Igualmente, esta Contraloría observa con preocupación que respecto al Plan de Manejo de Tráfico - PMT solicitados por el contratista, indispensables para dar inicio a las obras, según COI 33 de agosto 19 de 2010 emitido por la Secretaría Distrital de Movilidad, se niegan los 4 PMT radicados, teniendo en cuenta el posible colapso de la movilidad del sector al iniciar las obras de alcantarillado, como se observa en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 54
RELACION DE PMT RADICADOS CONTRATISTA

No	Dirección	No contrato	Observaciones	No radicado
2308	Calle 95 entre Carrera 17 y 19	IDU-068 2009	PMT Negado. De acuerdo con el Plano no se requiere este punto debe presentar formato COI conforme a las afectaciones reales de intervención y de esa forma la presentación del plano deberá estar acorde a los tramos relacionados en el formato.	126737
2309	Carrera 18 entre Calles 95 y 94A	IDU-068 2009	PMT Negado. Se niega PMT para construcción de pozos en la intersección de la calle 95 con carrera 18 costado Nor - Occidental para la construcción de redes de Alcantarillado por el sistema de túneles. Debe presentar detalle de afectación real de la construcción del pozo con dimensiones exactas libres de carril. Debe presentar un planteamiento de los flujos Oriente – sur por la Carrera 18 debido a que no se presenta canalización apropiada de la misma. Debido a que en la actualidad se cuenta que la calle 95 es una vía alterna de las obras de la calle 94 (Acueducto) es indispensable presentar coordinación de las empresas contratistas. Debido a esto es indispensable que el PMT relacione los volúmenes Vehiculares conforme a las condiciones actuales de movilidad en el sector. Debe revisar la señalización relacionada en el PMT por cuanto es incongruente sobre la carrera 16 con calle 94A indica que continúe por una calle cerrada. Debe presentar actas firmadas por la comunidad donde se evidencie el desvío de la carrera 16 calle 94A –calle 93B- cra 17. el cierre controlado debería ser sobre la carrera 16 y no en la carrera 17. Para el PMT en general deberá presentar de manera detallada como será la divulgación y que mecanismo utilizará para la misma.	126737
2310	Carrera 18 con Calle 93B	IDU-068 2009	PMT Negado. Se niega PMT para la construcción de pozos en la intersección de la carrera 18 con calle 93B cierre total de calzada y un carril de la intersección costado sur para la construcción de redes de Alcantarillado por el sistema de túneles. Debe presentar detalle de la afectación real de la construcción del pozo con dimensiones exactas libres de carril sentido E-W- E debido al cierre de un carril. Debe presentar un planteamiento de los flujos Occidente-	126737

⁹⁶ “NOTA: El Diseño debe desarrollarse bajo principios de seguridad, economía y eficiencia, de tal forma que el valor del presupuesto de inversión que implica dichos Diseños, no sobrepase el valor del Presupuesto Oficial Fijado por el IDU para la Construcción de las Obras estimadas.” (negrilla y subrayado fuera de texto)

No	Dirección	No contrato	Observaciones	No radicado
			Oriente por la calle 93B debido a que no presenta canalización apropiada de la misma. Debido a que se presenta como uno el PMT por la construcción de los pozos se solicita coordinar con las empresas contratistas de la zona por cuanto la calle 95 es vía alterna de la calle 94 (Acueducto). Debido a esto es indispensable que el PMT relacione los volúmenes vehiculares conforme a las condiciones actuales de movilidad en el sector. Debe presentar actas de la comunidad donde se presente el desvío planteado por las carreras 16 y 17 adicional deberá rehabilitar esta vía así como la carrera 16 por cuanto en la actualidad se encuentra en mal estado. Debe revisar la señalización relacionada en el PMT por cuanto es incongruente sobre la carrera 16 con calle 94A indique que continúe por una vía cerrada. Debe indicar a los usuarios por la calle el cierre de la carrera 18 y restringir el paso solo a residentes del sector. Para el PMT en general deberá presentar de manera detallada como será la divulgación y que mecanismo utilizará para la misma.	
2311	Calle 93B entre Av. NQS y Carrera 19	IDU-068 2009	PMT Negado. Se niega PMT para la construcción de redes de Alcantarillado mediante zanja abierta trabajos por media calzada sobre la calle 93B, debe presentar acta de la comunidad donde se indique el cierre a realizar debe complementar la señalización con señales SIO-05 (Entrada exclusiva a Residentes) debe relacionar la duración del personal en cada uno de los puntos debido a este cierre controlado. Debe relacionar carta donde garantice que una vez finalizadas las obras deberá dejar en iguales o mejores condiciones la zona afectada por las obras. Deberá presentar PMT detallado según formato COI por cuanto indica afectación por la calle 93B desde la NQS hasta la carrera 19 y en planos se presenta afectación de la bahía de retorno. Para el PMT en general deberá presentar de manera detallada como será la divulgación y que mecanismo utilizará para la misma.	126737

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad

Por las razones expuestas anteriormente y ante la imposibilidad de continuar con el contrato el IDU suscribe el acta número 11 de **suspensión de contrato** por 94 días calendario a partir del 27 de Octubre de 2010 hasta el 29 de enero de 2011, en donde se presentan las causas que motivan la suspensión, como las siguientes:

"El pasado 31 de agosto de 2010 fue el plazo máximo acordado entre el IDU y el Consorcio CONEXIÓN mediante el Otrosí No 3 del 01 de julio de 2010 para adelantar los Estudios y Diseños del contrato IDU 068-2009. Ese día el contratista no terminó de entregar la totalidad de los productos entre los que se encuentran los análisis de precios unitarios no previstos, el presupuesto general y el cronograma de la Obra entre otros.

El IDU mediante oficio No 20103360452631 (03/09/10) le da un plazo perentorio al contratista de tres (3) días hábiles para que subsane las veintidós (22) presuntas obligaciones incumplidas.



El Consorcio Conexión mediante oficio CCX68-382-10 (Rad. No IDU-20105260285542 del 10/09/10) da respuesta al IDU aclarando uno a uno los puntos de las obligaciones incumplidas. Una vez verificado el documento por parte del IDU se observa que persisten seis (6) de ellas.

De acuerdo a lo anterior continuando con el procedimiento fijado en la cláusula 18 del contrato IDU-068-2009 se cita a una audiencia de descargos al contratista. Esta se realiza el 28 de septiembre de 2010 en donde el contratista da cumplimiento a cuatro (4) puntos, quedando pendientes dos (2) incumplimientos (presupuesto y PMT) en estos momentos la entidad se encuentra evaluando los argumentos expuestos por el contratista para determinar si continua o no con el proceso de declaratoria de incumplimiento.

Por otra parte la SDM no le ha aprobado al contratista el PMT para la ejecución de las obras de desvío de las redes de alcantarillado justificándose en probable colapso de la movilidad en el sector por la ejecución de las obras que impactan directamente las causales son: 1) Construcción del puente de la calle 100 con carrera 15 por parte del IDU. 2) Construcción alcantarillado de la calle 94 entre carrera 7 y 18. 3) Construcción alcantarillado de la calle 92 entre carrera 7 y la autopista norte, estos dos últimos ejecutados por la EAAB, Además de obras que impactan indirectamente la movilidad en el sector como: 1) la construcción de los andenes de la carrera 15. 2) andenes de la carrera 19. 3) andenes de la calle 127. 4) andenes de la avenida 68. 5) ampliación de la carrera 9 y 6) puentes peatonales de la carrera 9.

Por ultimo se resalta el hecho de que el contratista radico el oficio CCX68-457-10 (IDU No 20105260408522 del 26/10/10) al cual anexó el presupuesto general de obra cuyo valor total alcanza los ciento cuarenta y siete mil seiscientos sesenta y ocho millones seiscientos treinta y nueve mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos \$147.668'639.448 el cual supera ampliamente el disponible para el proyecto, es necesario que el IDU realice una evaluación detallada para determinar la viabilidad del mismo.

Con fundamento en los hechos descritos, se genera una problemática para continuar con la ejecución del contrato de consultoría y obra No IDU 068-2009 siendo necesario suspenderlo hasta tanto se solucionen los inconvenientes mencionados. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, **este Ente de Control encuentra que actualmente la ejecución del contrato IDU-068-09 es incierta**, que el IDU al haber omitido la iniciación de la etapa de construcción conforme a lo establecido en el ACUERDO 180 DE 2005, CAPITULO II - LIQUIDACIÓN Y PAGO DE LA CONTRIBUCIÓN del ARTICULO 6. ASIGNACION DEL MONTO DISTRIBUIBLE⁹⁷, conlleva a que transcurridos 12 meses desde el inicio del contrato, no se haya dado inicio a la etapa de construcción y que el valor de las obras producto de los diseños supere en mas de un 200% el valor inicial, además que el plazo de ejecución pase de 11 a 24

⁹⁷ el PARAGRAFO 2. - "El plazo máximo para iniciar la etapa de construcción de las obras de cada grupo, no podrá exceder el termino de dos (2) años contados a partir del momento en que se expide el acto administrativo que ordena asignar el valor del monto distribuable correspondiente a la construcción de las obras del respectivo grupo, so pena de devolver los valores recaudados bajo el esquema financiero que se establezca mediante acto administrativo expedido por la Dirección General del Instituto de Desarrollo Urbano o la Dirección del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, cuando los dineros recaudados hallan sido puestos a disposición de este ultimo." (negrilla y subrayado fuera de texto)

meses y que el Plan de Manejo de Trafico - PMT sea negado por que su aprobación colapsaría la movilidad del sector, teniendo en cuenta la cantidad de obras que se encuentran en ejecución en este sector de la ciudad, sumado a los posibles sobrecostos que tendría que asumir la entidad derivados de la necesidad de ampliar el plazo contractual para la ejecución de las y el plazo del contrato de interventoría el cual se tendría que extender hasta el plazo máximo de ejecución de obras, según cronograma presentado por el contratista el cual contempla un plazo inicial de 24 meses, a partir del reinicio de las obras.

Por lo anterior esta Contraloría observa con gran preocupación que una vez cumplida la etapa de estudios y diseños, los cuales se encuentra en proceso de verificación por parte del IDU, los resultados obtenidos no se ajustan a las condiciones contractuales exigidas que permitirían dar inicio de la etapa de construcción, es decir, hoy el proyecto es inviable, **por lo cual se pone en riesgo la inversión realizada por la Entidad en desarrollo de los estudios, diseños y construcción y de interventoría.**

REGISTRO FOTOGRAFICO OBRAS VALORIZACION 25 NOVIEMBRE DE 2010.

INTERSECCION A DESNIVEL DE LA AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) CON CALLE 94	CONTRATO DE OBRA N°068 DE 2009.
ENTIDAD RESPONSABLE - INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU-PROYECTO 104	
	
VISTA CALLE 94 DE OCCIDENTE A ORIENTE	

INTERSECCION A DESNIVELDE LA AV. LAUREANO GOMEZ(AK 9) CON CALLE 94	CONTRATO DE OBRA N°068 DE 2009.
ENTIDAD RESPONSABLE - INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU-PROYECTO 104	
	
VISTA AVENIDA N-Q-S DE NORTE A SUR	
	
VISTA FRONTAL DE PREDIOS QUE DEBEN SER ADQUIRIDOS PARA LA EJECUCION DE LA OBRA.	

No entiende la Contraloría de Bogotá como se solicitó al Concejo de Bogotá la aprobación de la construcción de esta obra con recursos provenientes del Acuerdo 180 de 2005, si la Entidad (IDU) ni siquiera había definido el valor de las obras, puesto que no existían los estudios y diseños que permitían cuantificar su valor a tal punto que el valor de la obras que la administración del IDU le dijo al Concejo de Bogotá que con siete predios el costo llegaría a \$50.000 hoy el valor inicial de esas obras asciende **\$143.424 516.304**, hoy un año después de que deberían haber iniciado la etapa de construcción según lo establecido en el acuerdo 180 de 2005 Art. 6 parágrafo 2, el IDU determina que



el valor es tres veces lo informado al Concejo y lo recaudado a los contribuyentes.

CONCLUSIÓN

Los hechos relacionados anteriormente a juicio de este grupo auditor son el reflejo de una deficiente planeación que a impedido que se cuente con los estudios y diseños del contrato oportunamente y en consecuencia no se cuente con los recursos necesarios para la ejecución de las obras, toda vez que:

1. Actualmente no es viable desarrollar el proyecto 104 en las condiciones establecidas en el proyecto de valorización aprobado por el Concejo de Bogotá bajo el acuerdo 180/05, por el cual se establece el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local en el Distrito Capital de Bogotá, con la destinación específica de financiar la construcción de un Plan de Obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público.
2. Un año después de iniciado el contrato no se cuenta con la aprobación de la totalidad de los estudios y diseños, los cuales ascienden a la suma de \$1.204.098.824, falta adquirir la totalidad de predios requeridos y el contrato se encuentra suspendido hasta el 29 de enero de 2011.
3. El contrato no podrá ejecutarse en los diecisiete (17) meses pactados inicialmente, hoy el plazo estimado es de 24 meses, una vez se reinicien las obras, situación que generará sobrecostos debido a la necesidad de ampliar los plazos de ejecución y de interventoría el cual se tendría que extender hasta el plazo máximo de ejecución de obras.
4. Hoy el valor estimado para la ejecución del proyecto 104 supera aproximadamente en \$100.000 millones lo recaudado a los contribuyentes por concepto de valorización, por lo cual el IDU deberá disponer de estos recursos adicionales que podría afectar los proyectos de inversión de la Entidad.

Es necesario reiterar la obligación de las entidades públicas de tener en cuenta en todas sus actuaciones los principios de la función administrativa y en este caso de manera particular los de planeación y economía, principalmente lo consagrado en la Ley 80 de 1993, artículo 25, numerales: *2.- Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias.*

4.- Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.



12.- “**Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones o términos de referencia**”. (Negritilla fuera de texto).

Las conductas enunciadas, podrían dar lugar a la ocurrencia de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 de 2002, artículos 34, numerales 1, 2 y 15; artículo 35 numerales 1 y 7, y demás normas concordantes y complementarias aplicables.

3.2.9. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, por \$128.585.608 al adicionar el contrato de interventoría, *por incumplimiento de los plazos establecidos en el contrato de obra No. 27 de 2009. Comunicado al IDU mediante oficio con radicado IDU N°2010 526 052655 2 del 03/12/2010*

En seguimiento al **Contrato de Obra IDU No. 027 de 2009**, se ha podido establecer que el plazo inicial del contrato estaba previsto a ejecutarse en 12 meses, habiéndose suscrito el acta de iniciación el 9 de noviembre de 2009 con una fecha prevista de terminación del 8 de noviembre de 2010.

Como consecuencia de los bajos rendimientos durante la ejecución de la obra se presentan atrasos considerables, tal como se puede observar en el cuadro siguiente donde no se cumple con los tiempos programados y los frentes de trabajo se encuentran sin terminar alcanzando demoras hasta de más de tres (3) meses:

**CUADRO 55
SEGUIMIENTO OBRAS PROYECTO 406
AGOSTO 24 DE 2010**

UBICACION	FECHA PROGRAMADA TERMINACION OBRA	ESTADO ACTUAL DE LA OBRA
Manzana 10	Julio/23/2010	Sin terminar. Faltan tramos y tapas de cajas inspección.
Manzana 15	Febrero/25/2010	Sin terminar. Faltan tapas de cajas de inspección y se presentan desconfiguramiento de adoquines.
Manzana 16	Abril/01/2010	Sin terminar. Se esta construyendo una sede de la EAN.
Manzana 17	Junio/17/2010	En ejecución.
Manzana 18	Julio/21/2010	Sin ejecución.
Manzana 21	Agosto/24/2010	En ejecución, sin redes de servicios públicos.
Manzana 22	Julio/1/2010	En ejecución. Faltan tapas de cajas de inspección.
Manzana 24	Marzo/5/2010	En ejecución. Faltan tramos de entradas a los edificios y tapas de cajas de inspección.
Manzana 27	Agosto 24/2010	Sin ejecución.
Manzana 28	Octubre 7 de 2010	Sin ejecución.

UBICACION	FECHA PROGRAMADA TERMINACION OBRA	ESTADO ACTUAL DE LA OBRA
Occidente		
Manzana 29	Marzo/31/2010	Sin terminar. Faltan tapas de cajas de inspección y tapas de sumideros.
Manzana 30	Mayo/7/2010	Sin terminar. Faltan tapas de cajas de inspección. Adoquines desalineados.
Manzana 31	Junio/4/2010	En ejecución.
Manzana 32	Marzo/5/2010	Sin terminar. Se encuentran zonas en ejecución. Faltan tapas de inspección. Falta sello de paños de adoquines y se presenta desconfiguramiento de adoquines.
Manzana 33	Enero/20/2010	Falta tapa de sumidero. Se encuentran tapas de inspección sobre el nivel del piso.
Manzana 5	Enero/21/2010	Sin terminar. Falta tapa de cajas de inspección. Se observa desconfiguramiento de adoquines.
Manzana 8	Junio/28/2010	Sin terminar. Faltan tapas de cajas de inspección. Se observa desconfiguramiento de adoquines.

Elaboró: Equipo Auditor. Dirección Movilidad.

Así mismo, de la revisión efectuada por este grupo auditor a cada uno de los informes mensuales de interventoría se logro observar que se evidenciaron diferentes incumplimientos por parte del contratista en los siguientes aspectos:

- ✓ Abrir tramos sin ejecutar correctivos.
- ✓ Parálisis en frentes de obra.
- ✓ No instalación oportuna de tapas de inspección.
- ✓ Demora en realizar correctivos a obras requeridas por la interventoría.

Advierte la interventoría al IDU en su informe No. 1 lo siguiente: “Teniendo en cuenta que se han encontrado inconsistencia en los diseños suministrados por el IDU para la ejecución del proyecto, el Contratista de acuerdo con sus obligaciones contractuales se encuentra realizando los ajustes y complementaciones necesarias para ejecutar las obras objeto del Contrato”.

Por otra parte la firma de interventoría en su informe No. 3 anota: “Teniendo en cuenta los atrasos presentados, la interventoría por medio de las comunicaciones MAB-1-028-2230-09 del 16 de diciembre de 2009, MAB-1-028-2274-09 del 22 de diciembre de 2009, MAB-1-028-0059-10 del 12 de enero de 2010 y en reunión celebrada en la Subdirección Técnica de Construcciones del IDU el día 26 de enero de 2010, ha solicitado tomar las medidas correctivas del caso sin que a la fecha se hayan tomado, por lo que se requirió al contratista, otorgando un plazos perentorios para subsanar los incumplimientos.”

Además, en el informe No. 6 de interventoría se acota: “Nuevamente se sigue abriendo al transito peatonal manzanas construidas a las cuales no se les ha atendido las observaciones realizadas por la interventoría. Esta situación es preocupante si se tiene



encuentra que para realizar esta actividad se deberá nuevamente solicitar los planes de manejo de tránsito correspondientes y se afectará nuevamente a la comunidad circunvecina.”

Ahora bien en el informe No.9, se registra: *“Se evidencio el presente mes por parte de la Interventoría la parálisis en algunos frentes de obra los cuales se relacionan a continuación:*

- Frente 2 Manzanas 15, 17, 18.
- Frente 3 Manzanas 21, 22, 24.
- Frente 4 Manzanas 29, 30, 32.

Esta situación es preocupante si se tiene en cuenta que se están causando incomodidades a la comunidad del sector, quienes en varias oportunidades han manifestado los perjuicios que se han causado por la falta de actividad en las obras. ”

Y por último en el informe No. 10, se informa: *“Se presentan inconvenientes actualmente en el contrato que afecta la programación de obra y es la no instalación de tapas en las cajas de inspección de las redes de servicios públicos. Esta situación genera desconfinamientos en los paños de adoquín instalados y peligro en la circulación de peatones.”*

“La Interventoría, por medio de las comunicaciones MAB-1-028-2080-10 del 10 de agosto de 2010 y MAB-1-028-2110-10 del 20 de agosto de 2010 ha requerido al contratista para que realice correcciones a las obras de espacio público que actualmente adelanta, teniendo en cuenta que las mismas no satisfacen los requerimientos establecidos en la Cartilla de andenes y en las Normas Técnicas Colombianas sin que a la fecha se hayan atendido.”

“La Interventoría, por medio de la comunicación MAB-1-028-2067-10 del 3 de agosto de 2010, solicito iniciar proceso de multa al contratista teniendo en cuenta los incumplimientos presentados entre otros en la programación de obra, realizándose por ello audiencia de descargos el día 19 de agosto del 2010.”

Las observaciones presentadas por la Interventoría en los párrafos anteriores constituyen una alerta teniendo en cuenta que al mes de agosto presenta atrasos en programación de obra, situación esta que es reiterativa durante todo el tiempo de ejecución de la obra. Esta situación conlleva a que se presentara una prórroga al contrato de obra No. IDU-027 de 2009, lo que ocasiono una adición al contrato de interventoría No. 028 de 2009 por valor de \$128.585.608 y prórroga de tres (3) meses.

No obstante el contratista invoca las siguientes causales: *“ La demora en la aprobación, por parte de la Secretaría de Movilidad, de los Planes de Manejo de Tráfico para la intervención de las Manzanas 18, 19, 20, 26, 27 y 28, los cuales fueron solicitados en el mes de junio de 2010. Para justificar dicha solicitud se anexaron las copias de las solicitudes adelantadas por el Contratista a la SDM, lo cual se puede evidenciar en las comunicaciones anexas a la presente acta y los COI's emitidos por la SDM en donde reposa el concepto de la Entidad”*.

Denota este ente de control que lo enunciado como justificación de los atrasos; no es simplemente la aprobación del PMT, sino mucho más preocupante es el atraso permanente en el cronograma de obras programado y que a pesar de los



avisos por parte de la interventoría, el IDU no tomó medidas correctivas que permitieran normalizar y terminar la ejecución de las obras dentro del plazo contractualmente acordado.

La Planeación es una herramienta fundamental en el proceso contractual, pues toda decisión al comenzar un proceso de contratación debe estar precedida de la planeación, la cual empieza a partir del momento en que al interior de la Entidad se estudia y evalúa la forma de satisfacer una necesidad específica en cumplimiento de sus fines Constitucionales y de la Función Pública.

En vigencia de la Ley 80 de 1993, se instituyó bajo el principio de economía como parte de la etapa precontractual, la obligación de establecer de manera previa al inicio del proceso de selección del contratista o a la firma del contrato, la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, así como el deber de las entidades públicas de la elaboración de los estudios, diseños y proyectos requeridos y de los pliegos de condiciones. Adicionalmente en el numeral 4o. estableció textualmente: **“Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”**. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En conclusión, uno de los aspectos relevantes en la contratación estatal es la parte de la planeación, economía y responsabilidad de los servidores públicos, para elaborar estudios previos, prediseño y diseño, allí se deben determinar todos los riesgos, prever las particularidades del tipo de obra, el sitio donde se va a construir y todas las características de su entorno y dinámica social, para tomar las medidas preventivas necesarias e invertir los recursos públicos donde tengan una mayor consistencia estructural y económica en el tiempo, evitando dilaciones y retardos en la ejecución del contrato.

Es necesario dejar en evidencia que en las actuaciones enunciadas se observa por parte del IDU una gestión antieconómica, ineficiente e ineficaz en la ejecución del contrato, al presentar atrasos considerables, lo cual denota errores en la planeación, falta de seguimiento, control, cumplimiento del cronograma de obras y del objeto contractual, que da como resultado lamentablemente la adición de la interventoría en tres (3) meses que equivalen a \$128.585.608, lo que implica recursos adicionales a los previstos inicialmente, en detrimento de los recursos públicos de la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209, Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículo 1, 2 y 21, artículo 35, numeral 1 y 7; Ley 610 de 2000, artículo 6.



3.2.10. Dos (2) hallazgos fiscales por valor de \$163'609.500, ocho (8) administrativos y ocho (8) Disciplinarios, por errores e inconsistencias en la ejecución del Contrato de Obra IDU N° 030 de 2009. comunicado al IDU con oficio de radicado IDU N°2010 526 053891 2 del 07/1 2/2010

3.2.10.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio cincuenta y siete (57) días después de haberse legalizado el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que “No podrán transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la firma del acta de iniciación..”

3.2.10.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por iniciar la ejecución del contrato sin contar con todas las autorizaciones y aprobaciones exigidas, como son el Plan de Manejo de Trafico-PMT y la Resolución Ambiental.

3.2.10.3. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los recursos del anticipo por valor de \$ 613'315.353 millones girados al Contratista UNIVERSAL DE CONSTRUCCIONES desde el 17 de diciembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio publico en cuantía de \$4.552.608.

3.2.10.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y potencial fiscal, por construirse los andenes, excluyendo de los contratos la renovación, rehabilitación, ampliación y en algunos casos la subterranización de la infraestructura de las redes de servicios públicos, la ciudad además de la afectación a los peatones y al comercio, tendrá que asumir los costos que significaran intervenir nuevamente los andenes recién construidos.

3.2.10.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por que el IDU suscribe el contrato de valorización 030 de 2009 con un objeto que presenta un alcance diferente al evidenciado en obra, teniendo en cuenta que parte del mismo ya había sido ejecutado por otros contratos IDU, sin que se realice modificación alguna al contrato.

3.2.10.6. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por realizar obras no previstas, sin tener aprobados los APU's respectivos por parte del IDU.

3.2.10.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por negligencia y ineficiencia por parte de la interventoría CONSORCIO CRA – DIEGO



FONSECA, al no presentar solicitud de multas y/o caducidad teniendo en cuenta los reiterados atrasos en el desarrollo del contrato.

3.2.10.8. *Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria, por la adición realizada al contrato de interventoría IDU-024-09 por valor de \$159.156.892, debido a las prorrogas otorgadas al contrato de obra IDU-030 de 2009, debido a una deficiencia en la etapa de planeación, inconsistencias en los estudios y diseños entregados por el IDU y falta de coordinación institucional (ESP's) que afectó el normal desarrollo de las obras.*

En seguimiento al Contrato de Obra IDU No. 030 de 2009, suscrito con el contratista UNIVERSAL DE CONSTRUCCIONES S.A. cuyo objeto es la Construcción del espacio publico de los andenes faltantes de la carrera 13 entre calles 66 y 68 costado occidental, carrera 13 entre calles 32 y 26 costado oriental y carrera 13 entre calles 63 y 68 costado oriental, correspondiente al Proyecto de Código de obra 401 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización en Bogotá, D.C, el cual se encuentra terminado y en proceso de liquidación, la Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación los hechos evidenciados tanto en el avance del contrato como posterior a la entrega de obras descritos a continuación:

CUADRO No 56

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACIÓN	IDU- LP-DTE -004-2009
CONTRATISTA	Universal de Construcciones S.A.
NUMERO DEL CONTRATO	030-2009 del 23 de septiembre de 2009
VALOR INICIAL	\$ 2.198.262.914
PLAZO INICIAL	6 meses
FECHA INICIO	Noviembre 19 de 2009
FECHA TERMINACIÓN INICIAL	Mayo 18 de 2010
SUSPENSIÓN 1	14 a 21 mayo de 2010
SUSPENSION 2	22 a 28 mayo de 2010
ADICIÓN 1	
FECHA	14 mayo
DURACIÓN	2 meses (60 Días)
ADICIÓN Y PRORROGA 2	
FECHA	9 de agosto de 2010
DURACIÓN	1 Mes (30 Días)
VALOR	\$ 570.841.334
VALOR ACTUAL	\$ 2.769.104.258



CONCEPTO	DATOS
FECHA TERMINACIÓN FINAL	8 sep de 2010
ANTICIPO	
VALOR ANTICIPO GIRADO DEL 30% EL 17 DE DICIEMBRE DE 2009	\$ 659.478.874
VALOR ANTICIPO POR AMORTIZAR A NOVIEMBRE 30 DE 2010	\$ 238.294.455
% DEL ANTICIPO POR AMORTIZAR A NOVIEMBRE 30 DE 2010	36
VALOR OBRA EJECUTADA ACTA No. 11 DE AGOSTO 5 DE 2010	\$ 1'403.948.064

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad

3.2.10.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio cincuenta y siete (57) días después de haberse legalizado el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice que “No podrán transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la suscripción del acta de iniciación”.

El contrato se firmó el 23 de septiembre de 2009 y dando inicio el 19 de noviembre de 2009, mediante el Acta No 1, **después de cincuenta y siete (57) días, en contra vía de lo establecido en el Contrato en la Cláusula 9** Plazo: “No podrán transcurrir más de quince (15) días calendario entre la suscripción del contrato y la suscripción del acta de iniciación. El incumplimiento de este plazo por causas imputables al CONTRATISTA, según pronunciamiento oficial de la interventoría, dará lugar a la declaratoria de incumplimiento del contrato y la efectividad de la garantía de cumplimiento por parte del IDU” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

El IDU al permitir y consentir que desde el comienzo se suscriba un acta de iniciación en fechas posteriores a las establecidas contractualmente, empieza por dar lugar a que por su omisión en la exigencia del cumplimiento de lo pactado, se den a futuro atrasos que repercutan en el cumplimiento del cronograma de las obras y al final en los términos y plazos definidos para la ejecución del contrato.

En consecuencia, es necesario que el IDU tome las medidas que considere convenientes y pertinentes, para que estos hechos no se vuelvan a presentar en los contratos que celebre la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la cláusula 9 del contrato de obra 030 de 2009; Ley 80 de 1993, artículo 26; Ley 489 de 1998,



artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2 y Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 2.

3.2.10.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por iniciar la ejecución del contrato sin contar con la autorización y aprobaciones exigidas, como son el Plan de Manejo de Tráfico-PMT y la Resolución Ambiental.

El Contrato se firmó el 23 de septiembre de 2009 y se dio inicio el 19 de noviembre de 2009 mediante Acta N°01, sin embargo el IDU radica hasta el 22 de septiembre de 2009 la solicitud de permiso de tratamientos silviculturales ante la Secretaría Distrital de Medio Ambiente, por lo cual se expidieron las Resolución 8482 y 8483 “POR LA CUAL SE AUTORIZAN TRATAMIENTOS SILVICULTURALES EN ESPACIO PÚBLICO” el 25 de noviembre de 2009 y comunicada al contratista hasta el 4 de diciembre de 2009, seis días (6) después de haberse firmado el Acta de Inicio.

El Plan de Manejo de Tráfico Señalización y desvíos fue aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad-SDM en el Comité de Obras de Infraestructura-COI 03 del 21 de enero de 2010, es decir ciento veinticinco (125) después del inicio de la obra.

Es decir, que en forma irregular se inició el proceso licitatorio, se suscribió el contrato y posteriormente expidieron las licencias y autorizaciones tanto para el Manejo de Tráfico como la Resolución Ambiental, debiendo tener previo a todo el trámite contractual aprobado las mencionadas autorizaciones, tal como lo dispone la Ley 80 de 1993, artículo 25 numeral 7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

Estas conductas omisivas dejan ver errores en la planeación de la gestión contractual por parte del IDU y por ello es necesario que tome las medidas que considere convenientes y pertinentes, para que estos hechos no se vuelvan a presentar en los contratos que celebre la entidad y evitar dilaciones, exposiciones a reclamaciones, demoras y atrasos en la ejecución de los contratos.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 25, numerales 4 y 7, artículo 26; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numerales 1 y 2.



3.2.10.3. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, porque los recursos del anticipo por valor de \$ 613.315.353 millones girados al Contratista UNIVERSAL DE CONSTRUCCIONES desde el 17 de diciembre de 2009 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produce rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio publico en cuantía de \$ 4.552.608

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en desarrollo del contrato de obra N° 030 de 2009, por concepto de anticipo giró al contratista UNIVERSAL DE CONSTRUCCIONES el día 17 de diciembre de 2009, mediante la Orden de Pago No 4635 la suma de SEISCIENTOS TRECE MILLONES TRESCIENTOS QUINCE MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS (\$613.315.353), como se relaciona a continuación:

**CUADRO No 57
ANTICIPO DEL CONTRATO 020 DE 2009**

CONCEPTO	VALOR (\$)
Valor del anticipo (30% sobre el valor total del Contrato)	659.478.874
Menos Descuentos por impuestos: Contribución Especial, Estampillas Pro Cultura, Pro Personas mayores y Universidad Distrital	46.163.521
Valor neto girado al Contratista en calidad de anticipo	613.315.353
Fecha de giro del Anticipo	17/12/2009
Fecha de corte para el cálculo de los Intereses	30/07/2010
Días transcurridos entre 17 de diciembre de 2009 al 30 de agosto de 2010	223
Tasa efectiva anual (mes vencido)	1.98%
RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR POR LA COLOCACION DE LOS RECURSOS ENTREGADOS POR EL IDU, A TITULO DE ANTICIPO EN UNA CUENTA QUE NO PRODUCE INTERESES	4.552.608

Fuente: Equipo Auditor Dirección de Movilidad
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

De acuerdo con el proceso adelantado por el equipo auditor, se pudo establecer que el contratista abrió en el Banco de Bogotá de la sucursal Pasadena la cuenta corriente No 039670757, con un depósito por valor de \$613.3 millones.

Al mes de julio de 2010, estos recursos no han generado ningún rendimiento financiero para la entidad, en el periodo comprendido entre el 17 de diciembre de 2009 y el 30 de julio de 2010, se ha dejado de percibir rendimientos por un valor aproximado de **\$ 4.5 millones** lo cual se constituye en un detrimento patrimonial, como se relaciona a continuación

CUADRO No 58
RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEL ANTICIPO DEL CONTRATO No 030 DE 2009

MES	SALDO EN BANCOS	TASA BANCARIA 2% E.A	VR RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR
		1,98 % M.V	
Diciembre	613.315.353	0,00165	1.011.970
Enero	613.315.353		1.011.970
Febrero	613.315.353		1.011.970
Marzo	374.258.118		617.526
Abril	363.770.622		600.222
Mayo	153.070.475		252.566
Junio	28.110.837		46.383
Subtotal			4.552.608

Fuente: IDU

Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

La tasa efectiva anual de 1.98% mes vencido corresponde al promedio de rentabilidad que los saldos mensuales hubieran generado durante los 223 días que han transcurrido desde el 17 de diciembre de 2009 al 30 de julio de 2010, (que es la fecha de corte para el presente cálculo), es por lo anterior que este costo de oportunidad que se hubiera generado en la cuantía de \$35.5 millones, hasta julio de 2010 se constituye en un daño al recurso público entregado por los contribuyentes de la valorización al IDU.

CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE ESTADO Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE EL ANTICIPO Y LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS PROVENIENTES DE CUENTAS DERIVADAS DE CONTRATACION PÚBLICA:

La Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 9 de mayo de 2007, ha manifestado que los dineros del anticipo entregados al contratista son a título de mera tenencia y con destinación exclusiva para las obras del contrato, **conservan su condición de fondos públicos hasta el momento de su amortización mediante las obras contratadas.**

Sobre la figura del anticipo, el Consejo de Estado ha manifestado:⁹⁸

“En la practica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del

⁹⁸ Consejo de Estado – Sección Tercera. C.P. Ricardo Hoyos Duque, Sentencia del 22 de junio de 2001.



contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato.

Ya la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 1999 (Exp. No 10.607) en relación con el anticipo expresó:

“... no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro.”

*En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutada la obra o entregados los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de **préstamo**.*

Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato”.
Negrilla fuera de texto

Sobre el anticipo, la Directiva Presidencial No. 04 del 4 de abril de 2003, dispuso:

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipos y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generan pertenecen al Tesoro (...). (Negrilla fuera de texto)

El daño patrimonial al Estado ha sido definido por la Ley 610 de 2000 de la siguiente forma:

“ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Son varios los fenómenos que pueden causar un daño patrimonial al Estado en términos de la Ley 610 de 2000. Siempre que estén de por medio derechos o intereses patrimoniales cuya titularidad jurídica es del Estado, en cualquiera de sus niveles, corresponde realizar vigilancia y control fiscal. Correlativamente cuando estos intereses o derechos se vulneran y pueda materializarse con ello un contenido económico, estaremos ante un daño patrimonial al Estado que debe ser investigado por el órgano de vigilancia y control fiscal competente.

El alcance de la norma es amplio:

La expresión intereses patrimoniales del Estado se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la Constitución.

No se compadece con la labor de un buen gestor fiscal el hecho de congelar recursos públicos sin que reciban ningún rendimiento financiero. Tampoco hace parte esta congelación de recursos del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Estas premisas encuentran respuesta en la Constitución Política, tanto en los fines esenciales del Estado (artículo 2º) como en sus fines sociales (artículo 366), en los principios de la función administrativa (Artículo 209), además de copiosa legislación que permite articular una postura general frente a dicha situación de los recursos públicos. Los principios de la Ley 42 de 1993 y el propio concepto de gestión fiscal de la Ley 610 de 2000, permite sostener que lo consagrado en el artículo 15 del Decreto 359 de 1995 es una medida que no se restringe al ámbito de los Recursos del Presupuesto Nacional.

Una articulación normativa adicional a los principios mencionados nos permite seguir sosteniendo la posición de la necesidad de mantener los recursos públicos donde produzcan rendimientos financieros, basados incluso en el



hecho que los servidores públicos deben administrar los bienes y recursos públicos como administrarían los propios. El Decreto 359 de 1995 reglamenta la Ley 179 de 1994; la Ley 179 de 1994 hace hoy parte de la compilación normativa realizada mediante Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto); el Estatuto Orgánico del Presupuesto regula, de acuerdo al artículo 352 de la Constitución Política, los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados. El propio artículo 1° del Decreto 111 de 1996 señala que todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en ese Estatuto que regula el sistema presupuestal. Por lo anterior, dicha norma de carácter presupuestal hace parte de la regulación al Estatuto Orgánico del Presupuesto que tiene tal validez y aplicación general a la Nación, las entidades territoriales y los organismos descentralizados.

Este conjunto de normas miradas armónicamente nos permite concluir que debe aplicarse el contenido del artículo 15 del Decreto 359 de 1995 a los recursos de los entes territoriales, y que estos deben tomar las previsiones para invertir los recursos o en su defecto, buscar los rendimientos financieros que han de tener dichos recursos públicos.

En el orden de daño patrimonial al Estado este puede darse por omisión en el manejo de los intereses patrimoniales del Estado, intereses que corresponde defender a los gestores fiscales, ya que precisamente para eso, entre otras razones, es que se les ha dado una especial confianza y manejo que implica una especial responsabilidad.

El detrimento patrimonial en el evento en que se determine que hay daño al patrimonio público, correspondería a la suma por intereses remuneratorios que debiendo percibir no recibió el Estado. El cálculo del monto porcentual de dichos intereses lo puede certificar la Superintendencia Financiera para el momento en que se consignaron dichos recursos en la respectiva cuenta corriente, o bien puede la propia entidad financiera expedir los respectivos extractos bancarios.

En atención a las anteriores consideraciones, para la Contraloría de Bogotá, es claro, que los anticipos que el IDU entregue a los contratistas son recursos públicos entregados en calidad de préstamo, que deberán manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y el IDU representado por el interventor; **mientras los recursos no hayan sido utilizados en la iniciación de la obra o a la prestación del servicio de que trate el contrato celebrado, deberán generar rendimientos financieros, que pertenecen al tesoro publico, y entonces le corresponde a la administración en su calidad de contratante (IDU)**



velar por el cumplimiento de las disposiciones que reglamentan su manejo y destinación tal como lo establece la normatividad en comento.

En consecuencia, es necesario que el IDU tome las medidas que considere convenientes y pertinentes, para que estos hechos no se vuelvan a presentar en ninguno de los contratos que celebre la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 489 de 1998, artículos 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35, numerales 1 y 7; Decreto 111 de 1996; Directiva Presidencial 04 de 2003.

3.2.10.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por construirse los andenes, excluyendo de los contratos la renovación, rehabilitación, ampliación y en algunos casos la subterranización de la infraestructura de las redes de servicios públicos, la ciudad además de la afectación a los peatones y al comercio, tendrá que asumir los costos que significaran intervenir nuevamente los andenes recién construidos.

De conformidad con el Acuerdo 180/05, por el cual se establece el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local en el Distrito Capital de Bogotá, con la destinación específica de financiar la construcción de un Plan de Obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público, el IDU suscribe el Contrato No 030 de 2009, para la construcción de los andenes faltantes de la Carrera 13 entre calles 66 y 68 costado occidental, Carrera 13 entre calles 32 y 26 costado oriental y Carrera 13 entre calles 63 y 68 costado oriental, correspondientes al proyecto de código de obra 401 de la Fase I de las obras de valorización, por valor de \$2.198.262.914.

Cinco (5) meses después de haberse iniciado el Contrato, el contratista Universal de Construcciones S.A. informa por medio del oficio UC-IDU-30-073.09 del 11 de febrero de 2010 que la intervención de redes se ha incrementado por lo cual para dar cumplimiento al contrato se debe adicionar la suma de quinientos cincuenta y seis millones seiscientos veintitrés mil setenta y cinco pesos (\$556'623.075), IDU solicita a la Interventoría que realice el balance financiero del contrato.

Entonces, **el valor de las redes de servicios públicos a construir es de \$1.027 millones, excediendo en un 73.3%, el valor contratado 593 millones**), como se relaciona en el siguiente cuadro:



CUADRO No 59
PRESUPUESTO PARA LA EJECUCION DELAS OBRAS DE LAS EMPRESAS DE
SERVICIOS PUBLICOS-ESP's

EMPRESA	VALOR CONTRATADO	VALOR REAL DE LAS OBRAS DE REDES
EAAB	\$ 449.217.771	\$ 791.305.742
CODENSA	\$ 73.957.760	\$ 125.050.181
Telecom	\$ 22.914.134	\$3.036.474
ETB	\$46.921.732	\$ 107.974.294
UNE	\$0	\$0
TELEFONICA	NO APLICA	NO APLICA
GAS NATURAL	NO APLICA	NO APLICA
TOTAL	\$ 593.011.398	\$ 1.027.366.692
VALOR ADICION REDES	\$434.355.294	

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

En el Informe semanal de interventoría numero 19 del 29 de marzo al 4 de abril de 2010, el IDU manifiesta que *“Como consecuencia de la respuesta del Contratista al pronunciamiento del IDU, el Ingeniero Alberto Pallares, Subdirector Técnico de Ejecución de Obras del Subsistema Vial del IDU, solicitó una reunión el 30 de marzo de 2010, en la cual se acordó no realizar mas intervenciones en las redes de servicios públicos, exclusión que será elevada a documento contractual (Otrosí), sin que esta decisión genere una reclamación posterior por parte del Contratista. En este sentido se aclaró que la única actividad de redes a realizar, será la renivelación de cajas excepto para los frentes que actualmente están abiertos y que cuentan con los materiales previstos en obra...”* situación ratificada mediante oficio IDU-023221 recibido por la interventoría el 8 de abril de 2010.

Seguidamente el 29 de Julio de 2010 se suscribió el Otrosí No. 1 el cual en la Cláusula Primera, quedo aprobado: *“De conformidad con el Acta de Comité Técnico del 25 de marzo de 2010, se establece que el alcance de las obligaciones de construcción del Contrato 020 de 2009, en el sentido de excluir la ejecución de las obras de ampliación y renovación de las redes de las Empresas de Servicios Públicos...”* (Subraya y negrilla fuera de texto).

Los valores contratados fueron modificados como se relacionan a continuación:



CUADRO No 60
MODIFICACION DE LOS VALORES DEL CONTRATO No 020 DE 2009 DE
ACUERDO AL OTROSI No 1

DESCRIPCION	CONDICIONES INICIALES	OTROSI No		CONDICIONES ACTUALES
	VALOR			
Valor obras de construcción	1.231.871.320		0	1.231.871.320
Valor actividades de redes	593.011.398	+	434.355.294	1.027.366.692
Valor global para la gestión ambiental	199.107.553	+	66.369.184	265.476.737
Valor global para la gestión social	72.155.907	+	36.077.954	108.233.861
Valor global para el Plan de Manejo de Tráfico, señalización y desvíos	102.116.736	+	34.038.912	136.155.648
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	2.198.262.914		570841344	2.769.104.258

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Esta decisión del IDU de excluir la ejecución de la totalidad de las redes de servicios públicos, va en contravía de las normas y Convenios Interadministrativos vigentes que actualmente regulan la coordinación conjunta de la ejecución de los proyectos sobre la infraestructura de redes y la infraestructura vial y de espacio público. El IDU ha suscrito Convenios Interadministrativos con las Empresas de Servicios Públicos-ESP'S, los cuales se relacionan a continuación y están vigentes a la fecha:

CUADRO No 61
CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS SUSCRITOS POR EL IDU CON LAS EMPRESAS
DE SERVICIOS PUBLICOS -ESP's

EMPRESA	CONVENIO N°	FECHA CONVENIO	VIGENCIA DESDE	VIGENTE HASTA
EAAB	010 de 2008	Mayo 10 de 2008	Mayo 10-2008	Mayo 09 de 2012
CODENSA S.A.	024 de 2004	Agosto 20 de 2004	Agosto 20-2004	Diciembre 13 de 2010
UNE EPM	034 de 2000	Diciembre 6 de 2000	Diciembre 6 de 2000	Diciembre 2 de 2010
Colombia Telecomunicaciones	005 de 2000	Febrero 2 de 2000	Febrero 2 de 2000	Prorroga automática
ETB	3501 de 1994	Octubre 7 de 1994	Octubre 7 de 1994	Ejecución plan vial
Gas Natural	051 de 2004	Junio 30 de 2005	Junio 05 de 2005	Junio 5 de 2010

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Pasados aproximadamente siete (7) meses desde el inicio del Contrato, la interventoría CONSORCIO CRA, le comunica⁹⁹ a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB, la decisión tomada por el IDU de no ejecutar

⁹⁹ A la EAAB con oficio CRA-1061-10 del 12 de abril de 2010

las redes de servicios públicos, en los siguientes términos: “...el Instituto manifiesta que no hay posibilidad de adicción al contrato de obra IDU-030-09 para la intervención de redes adicionales a las establecidas en los diseños originales; **razón por la cual se deben priorizar las obras de redes como son nivelaciones de las cajas y los frentes con zanja abierta que cuenta con los materiales previstos en obra**, igualmente no se autorizan obras adicionales de redes solicitadas por las EPS que impliquen la intervención sobre calzada o en las Zonas no previstas en los diseños iniciales, por lo tanto, se debe optimizar el presupuesto, de lo contrario se realizara la intervención del Espacio Público sobre las redes actuales evitando su deterioro y garantizando el funcionamiento de las mismas ...” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Lo anterior, se puede evidenciar en el desconocimiento del IDU a la normatividad vigente y a los argumentos expuestos por las ESP's, sin embargo llama la atención que el IDU informa a esta Contraloría mediante oficio con radicado 20103360593511 de noviembre 18 de 2010 en el numeral 7 que solamente se excluyeron las redes de acueducto y alcantarillado toda vez que como “... se le informó a la interventoría y al contratista que solamente se ejecutarían obras que estuvieran dentro de los estudios y diseños, por lo cual el contrato se ejecutó conforme a lo establecido en los estudios y diseños iniciales.”, hechos que no corresponden a lo observado en el desarrollo del contrato **donde se ha evidenciado las numerosas inconsistencias y falta de información de los estudios y diseños entregados por el IDU al contratista**, como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 62
DEFICIENCIAS ESTUDIOS Y DISEÑOS

DOCUMENTO		FECHA	APARTE DE DOCUMENTO
ENTIDAD	TIPO		
IDU	ACTA SOLICITUD Y PRORROGA	22 Julio de 2010	"Se verificó que las redes proyectadas de la EAAB que están en el sector de chapinero no cumple con la normatividad ya que se encuentran diseñadas en flujo crítico, relación de caudales mayor a 1 lo cual implica que se debieron replantear los diseños, proyectando tuberías de mayor diámetro al propuesto con el mismo tipo de tubería o proyectar tuberías flexibles que en algún caso permitirían disminuir los diámetros, cumpliendo así con la normatividad. Modificaciones sustanciales en las redes de servicios públicos, específicamente a las redes de alcantarillado tanto en el sector de Chapinero como en el Centro Internacional"

DOCUMENTO		FECHA	APARTE DE DOCUMENTO
ENTIDAD	TIPO		
IDU	ADICIONAL 02 CONTRATO DE OBRA	09 de agosto de 2010	"Conforme a los ajustes que se deben realizar en obra a las redes de servicios conforme a los ajustes que se deben realizar en obra a las redes de servicios públicos, sugirieron 120 nuevos precios unitarios no previstos, para adicionar al valor de intervención de redes de servicios públicos en quinientos setenta millones ochocientos cuarenta y un mil trecientos cuarenta y cuatro pesos (\$570.841.344)"
Universal Construcciones S.A.	UC-IDU-30-249,09	02 de julio de 2010	"Debido a modificaciones de los diseños fue necesario desplazar el muro hacia el paramento del SENA lo que ocasiono varios reposos como fueron: cambiar los alimentos de tubería de las redes de Codensa y de Telecom que ya estaban instaladas, retirar volver a construir aproximadamente 20 ml de la red de alcantarillado de diámetro de 6" incluidas dos cajas de inspección"
CONSORCIO CRA	CRA-1170-10	16 de abril de 2010	"Las deficiencias de los diseños entregados con respecto a las redes de servicios públicos existentes, ha generado mayor tiempo en la toma de decisiones, como es el caso del alcantarillado. Se han presentado modificaciones importantes en las redes de alcantarillado del Centro Internacional y de Chapinero (costado occidental)"

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

El IDU al reversar la decisión de construir las redes de servicios públicos, produce un desgaste administrativo a nivel institucional, puesto que en un futuro debe darse una intervención innecesaria de las obras recién construidas, que no solamente afecta el patrimonio publico, sino constituye en menoscabo al bienestar social de la ciudadanía.

Lo anterior se puede evidenciar en el desconocimiento del IDU a los argumentos expuestos por las ESP's a la comunicación de no ejecución de las redes de servicios públicos, mediante los oficios que se relacionan a continuación

g) La EAAB con oficio S-2010-240123 de mayo 11 de 2010, manifiesta:

"Si el IDU considera que las obras anexas como son la construcción, renovación de redes de Acueducto y Alcantarillado, no deben ejecutarse por este contrato, tomando como marco de referencia los diseños presentados, se esta incurriendo nuevamente en otro error, pues no se puede tomar una serie de decisiones teniendo como base un proyecto con innumerables imprecisiones y faltos de información.



La EAAB, no puede aceptar que se ejecuten obras, sin que se tengan en cuenta las redes de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá en este sector, (Centro Internacional), sabiendo que estas tienen un gran número de años de servicio y que su vida útil está por vencer, mas aun, deben tener un trato preferencial, pues gran parte de la estabilidad de las obras estaría en riesgo si se dejan en el alto grado de deterioro en el que fueron encontradas

Para verificar las condiciones de las redes de la EAAB, se hicieron las investigaciones necesarias, invirtiendo recursos y tiempo de los profesionales del proyecto, para luego simplemente dejarlas de lado. Adoptar esta posición y no invertir recursos en las redes de la EAAB, es postergar para el corto plazo unas obras que deberían estar haciéndose en este momento.

Como Conclusión, la EAAB, quiere dejar clara su posición y por ningún motivo se responsabilizara de los daños que pueda ser causado por nuestras redes a estas obras.”

En ese orden de ideas, al excluirse la intervención de las redes de servicios públicos, en el Contrato No 30 de 2009 la Entidad está desconociendo y omitiendo la aplicación de la normatividad vigente aplicable al tema de infraestructura de redes, como se relaciona a continuación:

- El artículo 209 de Constitución Política¹⁰⁰, “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”
- Ahora bien, en el Decreto Distrital 190 de 2004 se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, “Plan de Ordenamiento Territorial” en donde se, “...consagra como política de dotación de servicios públicos domiciliarios, en el numeral 4 del artículo 12 lo siguiente “vincular la gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios a los objetivos de aumento de la competitividad mediante la eliminación de tramites innecesarios, la coordinación de las obras sobre espacio público y la búsqueda de economías de escalas en la expansión de las redes y equipamientos de atención a los usuarios...” Subrayado fuera de texto
- Igualmente, en el Decreto 602 de 2007 se establece en su artículo 4. *Subterranización de Redes de Servicios Públicos, lo siguiente “En los proyectos*

¹⁰⁰ “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”



de recuperación, construcción y adecuación de andenes, al igual que en la construcción de vías del Plan Vial Arterial y Zonal, se deberán subterranizar todas las redes de servicios públicos domiciliarios.”

- Ahora bien, el IDU incluía desde el inicio del proceso licitatorio tanto los Estudios y Diseños como el listado de obras de redes para la ejecución de los andenes de la Av.19 ENTRE LA Calle 134 y la Calle 161, como se observa a continuación: El Apéndice A de los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública No. IDU- LP-DTE -004-2009, en el capítulo GENERALIDADES numeral 1 - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA RELACIONADAS CON LAS ACTIVIDADES PRELIMINARES Y DE CONSTRUCCION, literal C. ESTUDIOS Y DISEÑOS DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y DE DRENAJE en donde **se describe y certifica por el IDU que los planos de redes se encuentran aprobados por las ESP** respectivas, como se describe a continuación:

APENDICE A

c. ESTUDIOS Y DISEÑOS DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y DE DRENAJE.

*“Los planos de redes de servicios públicos fueron aprobados por las empresas de servicios públicos y demás entidades del orden Distrital relacionadas con este proyecto, como Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB, Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá - ETB, CODENSA, CAPITEL, Gas Natural, por lo cual, si el **Contratista** como parte de la presentación de estudios y diseños de detalle según requisitos contractuales, considera necesario introducir cambios, los planos modificados deberán ser aprobados por las Empresas de Servicios Públicos respectivas, en cuyo caso, el **Contratista** es responsable por los trámites. A este efecto deberá cumplir con los mismos requisitos técnicos y especificaciones establecidas por dichas Empresas, para la realización de los diseños y plantas.”* (Subrayado fuera de texto)

De igual forma, en el Apéndice C - ESPECIFICACIONES ESPECÍFICAS PARA REDES DE SERVICIOS PUBLICOS se presenta la relación de obras a ejecutar, en términos de diseños, licencias y permisos, cantidades y especificaciones técnicas, en donde se puede observar un capítulo específico para las obras de redes, las cuales deberán ejecutarse durante la ejecución del contrato.

APENDICE C

ESPECIFICACIONES DE REDES DE SERVICIOS PUBLICOS

1.INTRODUCCION

1.1 OBRAS PARA REDES.

“Se entenderán como la cantidad de unidades de cualquiera de los ítems de Obra para Redes, que sea necesario ejecutar para el traslado, movimiento, renovación, reconstrucción, construcción o rehabilitación de redes de servicios públicos siempre y cuando esas cantidades de obra para redes sean necesarias para la



cabal ejecución de las obras contratadas y no se hayan hecho necesarias por razones imputables al contratista. (Subrayado fuera de texto)

...

Para la ejecución de las obras de redes, el contratista deberá dar cumplimiento a las Normas y requisitos exigidos por las respectivas empresas de servicios públicos, de tal forma que no se presenten inconvenientes al momento de la entrega de las mismas y obtención de los paz y salvos, ya que estos deben ser presentados por el contratista al IDU en forma previa a la liquidación de la etapa de construcción del contrato.

- Adicionalmente, el IDU ha suscrito Convenios Interadministrativos con las ESP's con el fin de ejecutar las obras de redes dentro de los contratos de obra que adelanta el IDU, como el caso en particular el Convenio IDU-EAAB No. 010 de 2008 en donde en su articulado establece que "... el Convenio IDU-EAAB ha perdido vigencia en razón a su antigüedad y a los nuevos requerimientos de la ciudad para el cumplimiento del objeto social del IDU y del Acueducto, con las obras destinadas a la movilidad y el espacio público surgidas de todos los proyectos que adelantan las partes, incluidos aquellos relacionados con las nuevas obras Troncales del Sistema Transmilenio, así como los proyectos contemplados por el Acuerdo 180 de 2005 (Acuerdo de Valorización, en los cuales se requiere la ejecución de infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado". Subrayado fuera de texto

Por esta razón, el IDU al tomar la decisión de excluir la subterranización, ampliación y/o renovación de las redes de servicios públicos del objeto del contrato, va en contravía del cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado y en un futuro podría presentarse un daño patrimonial, en el evento en que las Empresas de Servicios Públicos deban intervenir las redes localizadas en los andenes de la carrera 13 centro internacional y chapinero, en donde la ciudad estaría expuesta a realizar nuevas inversiones para demoler y recuperar el espacio público construido por este contrato.

En consecuencia, es necesario que el IDU tome las medidas que considere convenientes y pertinentes, para que estos hechos no se vuelvan a presentar en ninguno de los contratos que celebre la entidad.

Este Ente de Control advierte al IDU que conforme a las precisiones anteriores las obras de tipo provisional únicamente con el fin de garantizar la funcionalidad de las redes, como actividades de renivelación de cajas y de cámaras, reconstrucción de sumideros, resolución de interferencias de las redes existentes, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y potencial fiscal, teniendo en cuenta las conductas carentes de planeación, gestión antieconómica e ineficaz coordinación interinstitucional de



acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional Artículo 209, Decreto 602 de 2007 artículo 4; Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 12 numeral 4; Ley 489 de 1998, artículos 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 734 del 2002 artículo 34, numerales 1, 2 y 21; artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.10.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por que el IDU suscribe el contrato de valorización 030 de 2009 con un objeto que presenta un alcance diferente al evidenciado en obra, teniendo en cuenta que parte del mismo ya había sido ejecutado por otros contratos del IDU, sin que se realice modificación alguna al contrato.

Una vez iniciado el contrato se le comunica al contratista que no puede ejecutar un área de 320 M2 de las obras de los andenes del Centro Internacional por cuanto los andenes de la carrera 13 desde la placa 27-94 hasta la calle 29 ya fueron construidos por los contratos IDU-154-2003, IDU-149-2007 y IDU-136-2007.

Al respecto, es necesario precisar que en su momento la Dirección Técnica de Construcciones solicitó mediante oficio STESV-336-41919 de noviembre 18 de 2009 a la Dirección Técnica de Gestión Contractual, modificar el alcance del contrato mediante un otrosí, con el objeto de precisar que los andenes del Centro Internacional corresponderían a la carrera 13 entre calle 29 y calle 26 y no a los andenes de la carrera 13 entre calle 32 y 26. Sin embargo, la Dirección Técnica de Gestión Contractual responde mediante oficio DTGC-435-42744 del 26 de noviembre de 2009, que “Consultada la Dirección de Diseños y el consultor del proyecto, se establece que no es posible modificar el alcance del proyecto, toda vez que este corresponde al proyecto 401 contenido en el Acuerdo 180 de 2005 de valorización”. (Subrayado fuera de texto)

Finalmente esta situación implicara que por no haberse modificado el alcance del objeto del contrato el contratista, tendrá que cubrir con la póliza de estabilidad áreas de andenes no ejecutadas por este contrato.

Se nota en las actuaciones enunciadas del IDU errores y equivocaciones en la planeación y estructuración de los procesos contractuales, que pudieran llegar a resultar contratándose unas actividades con dos contratistas para hacer lo mismo, con el agravante que si no se hace una revisión oportuna se haber terminado pagando doble estas actividades.

En consecuencia, es necesario que el IDU tome las medidas que considere convenientes y pertinentes, para que estos hechos no se vuelvan a presentar en ninguno de los contratos que celebre la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículos 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numerales 1 y 7.

3.2.10.6. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por realizar obras no previstas, sin tener aprobados los APU's respectivos por parte del IDU.

En diferentes documentos se deja evidencia tanto por el contratista como por el interventor que se desarrollaron actividades de obra, las cuales no contaban con aprobación de los precios unitarios no previstos por parte del IDU; a continuación se readicionan los diferentes documentos, las fechas y los apartes que evidencian:

CUADRO N° 63
APARTES DE DOCUMENTOS TOMADOS COMO EVIDENCIA

DOCUMENTO			APARTE DE DOCUMENTO
ENTIDAD	OFICIO	FECHA	
Consorcio CRA Diego Fonseca	CRA-1188-10	21 de abril de 2010	"El tramite de los APU's no ha sido efectivo, se han ejecutado actividades y aun no tenemos precios definidos ".
Universal Construcciones S.A.	UC-IDU-30-249,09	02 de julio de 2010	"El Contratista presento diligentemente los análisis de precios unitarios no previstos, a los cuales el IDU en una falta de claridad de sus procedimientos no le dio la celeridad necesaria por lo que a la fecha existe un numero considerable de actividades a las cuales no se les ha aprobado el precio y se han venido ejecutando con el fin de evitar la paralización total de la obra. "
Universal Construcciones S.A.	UC-IDU-30-141,09	21 de abril de 2010	"Cabe anotar que con el animo de agilizar las obras el contratista ha realizado actividades las cuales no se deberían haber iniciado hasta tanto no estuvieran aprobadas económicamente , lo que no ha permitido que el contratista facture la totalidad de las actividades ejecutadas"
IDU	IDU-016934	08 marzo de 2010	"Vale la pena aclarar que el contratista esta realizando los APU's desde el mes de diciembre, pero a la fecha de esta comunicación estos aun no han sido entregados oficialmente , razón por la cual no aceptamos esto como causal de atraso en el cronograma de obra."

DOCUMENTO			APARTE DE DOCUMENTO
ENTIDAD	OFICIO	FECHA	
Universal Construcciones S.A.	UC-IDU-30-283,09	28 de julio de 2010	"Cabe anotar que con el animo de agilizar las obras el contratista ha realizado actividades las cuales no se deberían haber iniciado hasta tanto no estuvieran aprobadas económicamente , lo que no ha permitido que el contratista facture la totalidad de las actividades ejecutadas"
IDU	ACTA DE ADICIÓN Y PRORROGA	22 de julio de 2010	"El tramite de los APU's no previstos ha sido dispendioso y ha sufrido algunos retrocesos sin embargo el contratista ha venido ejecutando dichas actividades a pesar de no contar con un precio aprobado "
Universal Construcciones S.A.	UC-IDU-30-355-09	05 de Noviembre-2010	"...La situación antes mencionada esta causando al contratista un desequilibrio financiero y económico, su causa principal es la ejecución de aquellas actividades no previstas en el contrato y que por su precedencia a otras actividades contractuales se han tenido que realizar sin conciliar un valor preliminar con la entidad , teniendo plena confianza en el IDU"
Consorcio CRA Diego Fonseca	Informe mensual 04	19 de febrero a 18 de marzo de 2010	Es conveniente recordar que algunas actividades realizadas en este periodo no se encuentran reflejadas en el valor y porcentaje de ejecutado, pues corresponden a los APU's No Previstos que se encuentran en tramite de aprobación
Consorcio CRA Diego Fonseca	Informe mensual 05	19 de marzo a 18 de abril de 2010	Es conveniente recordar que algunas actividades realizadas en este periodo no se encuentran reflejadas en el valor y porcentaje de ejecutado, pues corresponden a los APU's No Previstos que se encuentran en tramite de aprobación
Consorcio CRA Diego Fonseca	Informe mensual 06	19 de abril a 13 de mayo y 31 mayo a 4 junio de 2010	Se informa que en el avance reportado de este periodo se incluyen los APU's No Previstos ejecutados a la fecha , sin embargo se aclara que éstos se encuentran en tramite de aprobación ante el IDU
Consorcio CRA Diego Fonseca	Informe mensual 07	08 junio a 7 julio de 2010	"Se informa que en el avance reportado de este periodo se incluyen los APU's No Previstos ejecutados a la fecha , sin embargo se aclara que éstos se encuentran en tramite de aprobación ante el IDU"
Consorcio CRA Diego Fonseca	Informe mensual 08	08 julio a 7 de agosto de 2010	Se informa que en el avance reportado de este periodo se incluyen los APU's No Previstos ejecutados a la fecha , sin embargo se aclara que éstos se encuentran en tramite de aprobación ante el IDU.
Consorcio CRA Diego Fonseca	Informe mensual 09	08 agosto a 08 de septiembre	Se informa que en el avance reportado de este periodo se incluyen los APU's No Previstos ejecutados a la fecha , sin embargo se aclara que éstos se encuentran en tramite de aprobación ante el IDU.

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.



Lo anterior significa que el contratista realizó obras, sin tener precios pactados contractualmente, que las obras se ejecutaban sin que el IDU hubiera aprobado los APU's de obras no previstas. Esta situación genera incertidumbre en el desarrollo del contrato, por cuanto los controles financieros y de avance de obra no corresponden al avance del proyecto.

Por lo expuesto, se estaría incumpliendo con lo establecido en el Contrato de Interventoría, CLAUSULA 7. OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR – Obligaciones Generales, numerales 9, 12, 23 y obligaciones de carácter administrativo numeral 3, además de lo establecido en el manual de interventoría del Instituto de Desarrollo Urbano.

Grave el hecho que se autoricen, reconozcan o paguen obras no previstas, sin que previamente se hayan acordado los precios de aprobación unitarios; estos constituyen riesgos innecesarios que podrían dar lugar a reclamaciones posteriores, cobro de sumas excesivas y detrimento a los recursos públicos, se nota de manera flagrante falta de coordinación, supervisión y control en el desarrollo contractual.

En consecuencia, es necesario que el IDU tome las medidas que considere convenientes y pertinentes, para que estos hechos no se vuelvan a presentar en los contratos que celebre la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Contrato de Interventoría, Manual de Interventoría, Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículos 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numerales 1 y 7.

3.2.10.7. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por negligencia e ineficiencia por parte de la interventoría CONSORCIO CRA – DIEGO FONSECA, al no presentar solicitud de multas y/o caducidad teniendo en cuenta los reiterados atrasos en el desarrollo del contrato.

Durante todo el tiempo en que se estuvo realizando las obras del contrato se presentaron atrasos considerables, los cuales se ven reflejados semana a semana en los informes de interventoría, en donde se evidencian los incumplimientos respecto a la ejecución programada y ejecutada de obra, se presentaron atrasos acumulados hasta del 67.01% a dieciséis (16) semanas de iniciadas las intervenciones correspondiente al mes de marzo; como se presenta a continuación:

CUADRO N° 64
ATRASOS PRESENTADOS EN LOS INFORMES SEMANALES DE INTERVENTORIA

Informes Semanales de Interventoría Contrato de Valorización 030 de 2009					
Semana			% Programado	% Ejecutado	Atraso en semanas
N°	De	Al			%
1	21/11/2009	27/11/2009	3,63	0,21	3,42
2	28/11/2009	04/12/2009	7,26	0,51	6,75
3	05/12/2009	11/12/2009	12,75	0,67	12,08
4	12/12/2009	20/12/2009	19,25	0,84	18,41
5	21/12/2009	27/12/2009	25,41	1,02	24,39
6	28/12/2009	03/01/2010	31,41	1,12	30,29
7	04/01/2010	10/01/2010	39,16	1,33	37,83
8	11/01/2010	17/01/2010	45,43	1,68	43,75
9	18/01/2010	24/01/2010	52,84	2,17	50,67
10	25/01/2010	31/01/2010	59,99	4,07	55,92
11	01/02/2010	07/02/2010	67,05	4,38	62,67
12					0
13	15/02/2010	21/02/2010	78,20	12,13	66,07
14	22/02/2010	28/02/2010	82,17	15,74	66,43
15	01/03/2010	07/03/2010	85,84	18,44	67,4
16	08/03/2010	14/03/2010	88,65	21,64	67,01
17	15/03/2010	21/03/2010	92,75	29,82	62,93
18	22/03/2010	28/03/2010	94,28	30,25	64,03
19	29/03/2010	04/04/2010	95,31	30,88	64,43
20	05/05/2010	11/04/2010	96,89	31,98	64,91
21	12/04/2010	18/04/2010	98,11	33,54	64,57
22	19/04/2010	25/04/2010	98,8	35,19	63,61
23	26/04/2010	02/05/2010	99,45	37,31	62,14
24	03/05/2010	09/05/2010	99,92	39,41	60,51
25	10/05/2010	14/05/2010	100	40,74	59,26
26	31/05/2010	06/06/2010	92,94	46,83	46,11
27	07/06/2010	13/06/2010	94,39	50,46	43,93
28	14/06/2010	20/06/2010	95,64	52,40	43,24
29	21/06/2010	27/06/2010	96,28	54,94	41,34
30	05/07/2010	11/07/2010	98,46	60,08	38,38
31					
32	12/07/2010	18/07/2010	99,32	62,81	36,51
33	19/07/2010	25/07/2010	99,57	66,75	32,82
34	26/07/2010	01/08/2010	100	67,22	32,78

Informes Semanales de Interventoría Contrato de Valorización 030 de 2009					
Semana			% Programado	% Ejecutado	Atraso en semanas
Nº	De	Al			%
35	02/08/2010	08/08/2010	100	69,37	30,63
36	09/08/2010	15/08/2010	91,86	73,48	18,38
37	16/08/2010	22/08/2010	94,7	77,74	16,96
38	23/08/2010	29/08/2010	97,95	80,23	17,72
39	30/08/2010	05/09/2010	99,57	83,63	15,94
40	06/09/2010	08/09/2010	100	85,48	14,52

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Si bien es cierto, la interventoría en los comités y en comunicaciones al contratista con copia IDU, realizó llamados al ajuste del cronograma, y ante los reiterados incumplimientos del contratista, no se evidencia que el contratista haya cumplido con la programación establecida, por lo cual no se dio cumplimiento a lo dispuesto en el contrato en la CLÁUSULA 18. MULTAS Y CLÁUSULA PENAL.¹⁰¹

Estos atrasos generaron diecisiete días (17) de suspensión y noventa días (90) de prórroga durante la ejecución del contrato, los cuales se realizaron en la semana 25 mes de abril y la 34 mes de julio, a pesar de estas prórrogas y ajustes a los cronogramas, fueron reiterados y continuos los atrasos, incluso el día 08 de septiembre fecha de terminación del plazo de ejecución del contrato, no se dio por terminado y fue necesario dar 30 días adicionales para remates como se observa en el Acta número 46 de comité de obra de 08 de septiembre de 2010, se evidencias dentro del Ítem V numeral 4:

Aspectos pendientes

“El contratista presentara un cronograma para la terminación de los remates de las obras de acuerdo a lo previsto en el manual de interventoría y en el contrato. El IDU informa que en caso de no terminar los remates de finalización las obras en el plazo, procederá a la declaratoria de incumplimiento y demás acciones establecidas en el contrato.”

¹⁰¹ “MULTAS Y CLÁUSULA PENAL

En caso de incumplimiento parcial de cualquiera de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el IDU tendrá la facultad de declarar el incumplimiento y aplicar la cláusula penal a título sancionatorio o imponerle multas para apremiarlo a cumplir, tal y como se indica a continuación:

1) Por cumplimiento en los términos de legalización del contrato:
2) Por no Cumplir con cualquiera de las obligaciones contenidas en el contrato o en los documentos que lo integran, o cumplirlas deficientemente o por fuera del tiempo estipulado:...”

Solo hasta el día 13 de octubre de 2010, treinta y cinco días (35) después de terminado el contrato el 8 de septiembre de 2010, se presento una solicitud de multa por parte de la interventoría con numero de documento CRA-3561-10 la cual fue reiterada en el oficio CRA 3641-10 “...reiteramos nuestra posición planteada en la comunicación CRA3561-10 de 13 de octubre de 2010, mediante el cual se solicito al instituto la imposición de la multa a Universal de Construcciones S.A. según lo establecido en el Manual de Interventoría y en el Contrato de Obra el cual se establece en la cláusula 18 MULTAS Y CLÁUSULA PENAL...”

Dos (2) meses después de terminadas las obras, con visita de obra del día 4 de noviembre de 2010 esta contraloría pudo constatar lo anteriormente descrito, se evidencian deficiencias en la calidad en los acabados de los kioscos, las jardineras, las rejillas, tapas en posos, pisos y faltantes de algunos como lo son hidrantes; también se evidencian escombros y materiales sobre el separador de la carrera 13 con calle 68.

CUADRO N° 65
DEFICIENCIAS POR CALIDAD DE LA OBRA

DEFICIENCIAS POR CALIDAD	
Acabados en Kiosco	Grietas en Jardineras
	
Los acabados en lugar donde se ubica este kiosco muestra un terminado deficiente y poco estetico.	Dos meses despues de entregadas las obras en la mayoría de las jardineas instaladas se observan grietas que demuestran la mala calidad y diseño de las mismas.

Mal Diseño de Rejillas



Las rejillas de recepción de aguas lluvias se encuentran obstruidas, debido al diseño inadecuado de las mismas, las terminales coinciden con la pared interna de la regilla lo que obstaculiza el paso del agua y hace que se acumulen sedimentos.

Tapas de Pozos en mal estado



Se observan en las fotografías diferentes tapas de redes con malos acabados, sobrepuestas no correspondientes y con partiduras.

Falta de Acabados



Se observa en fotografía falta de instalacion de hidrantes.



Falta de colocacion de arboles o arbustos en esta jardinera.

Pisos en mal estado



En los tramos se encuentra repetidamente hundimientos y adoquines faltantes lo que refleja malos acabados y faltos de piezas que atentan contra la continuidad del camino y la seguridad de los peatones.



La aplicación de multas no puede ser una actuación de mera liberalidad del sujeto de control, sino una consecuencia objetiva y real de las deficiencias, atrasos injustos e inconvenientes que se presentan en la ejecución del contrato; para evitar que de un simple descuido, desidia o negligencia, se llegue a graves demoras que puedan conllevar a la parálisis, cesión o caducidad del contrato.

En consecuencia, es necesario que el IDU tome las medidas que considere convenientes y pertinentes, para que estos hechos no se vuelvan a presentar en los contratos que celebre la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículos 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numerales 1 y 7.

3.2.10.8. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria, por la adición realizada al contrato de interventoría IDU-024-09 por valor de \$159.156.892, debido a las prorrogas otorgadas al contrato de obra IDU-030 de 2009, debido a una deficiente en la etapa de planeación, inconsistencias en los estudios y diseños entregados por el IDU y falta de coordinación institucional (ESP's) que afectó el normal desarrollo de las obras.

Se evidencia una deficiente planeación, puesto que de manera anticipada no se previeron todas las contingencias que luego afectarían el normal desarrollo del contrato, entre las cuales esta Contraloría encuentra que se da inicio a las



intervenciones sin contar con las autorizaciones del Plan de Manejo de Tránsito y Tratamientos Silviculturales, el IDU entrega estudios y diseños incompletos, estudios y diseños de redes que no cumplen con la normatividad de la EAAB, obras contenidas en los diseños no incluidas en el presupuesto del contrato, áreas de antejardines en los diseños que no se pueden intervenir y andenes ya ejecutados por otros contratos IDU, además de una evidente falta de coordinación institucional en el tema de las ESP's.

En los diseños de redes de servicios públicos se ocasionaron sustanciales modificaciones que incluían alineamientos, materiales, diámetros entre otros, que generaron aproximadamente 125 APU's no previstos.

Sobre la Carrera 13 por calle 65 donde se encuentra ubicado el SENA, fueron necesarios diseños estructurales correspondientes a un muro ubicado en la plazoleta que no estaban contemplados en los estudios y diseños presentados por parte del IDU solamente hasta junio de 2010.

De otra parte no se entiende como el IDU suscribe un contrato de obra, sin siquiera conocer el alcance real de las obras contratadas, como el hecho de incluir andenes que ya habían sido ejecutados por los contratos IDU-154-2003, IDU-149-2007 y IDU-136-2007, que corresponde a un área de 320 M2, e igualmente incluir las áreas de antejardines de los andenes del Centro Internacional los cuales son considerados como espacios privados afectos al uso público, correspondientes a un área de 1.415 M2 por un valor de ciento treinta y tres millones seiscientos sesenta mil trescientos tres pesos (\$133.660.303,00), como se presenta a continuación:

**CUADRO N° 66
RELACION DE ÁREAS NO INTERVENIDAS**

ANDENES	AREA	VALOR
	M2	(\$)
Zona de Antejardines en el Centro Internacional	1.415,00	133.660.303,00
Andenes Existentes Contratos IDU 154 de 2003, IDU 149 de 2007 e IDU 136 de 2007	320,00	78.701.141,47
TOTAL	1.735,00	212.361.444,47

Fuente: Oficio IDU radicado 20103360593511 del 17 de noviembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Posteriormente, el IDU mediante Acta de Comité de Obra del 22 de julio de 2010, informa al contratista que se podrá compensar las áreas no ejecutadas en los andenes del Centro Internacional, con las siguientes actividades:



**CUADRO N° 67
RELACION DE AREAS COMPENSATORIAS**

ANDENES	AREA	VALOR
	M2	(\$)
Bocacalle sobre la calle 64, empalmando la obra realizada en los andenes del costado norte de la carrera 13 con andenes de la carrera 11	120,00	17.390.725,00
Rampa del SENA	105,00	103.324.138,56
Bocacalle sobre la calle 65	120,00	20.319.261,00
TOTAL	345,00	141.034.124,56
AREA NO EJECUTADA	1.390,00	71.327.319,91

Fuente: Oficio IDU radicado 20103360593511 del 17 de noviembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Por no haberse contado con los estudios y diseños adecuados previstos por parte del IDU, se presentaron inconvenientes con la Asociación Gremial Cívica del Centro Internacional San Diego argumentando que solo se presentó a la comunidad el proyecto completo sin esta exclusión de áreas de antejardines.

Como consecuencia de esta problemática presentada se entregó por parte del IDU a los propietarios de los antejardines excluidos, un material correspondiente a losas para que ellos realizaran las adecuaciones de los mismos, como se muestra a continuación en la fotografía se evidencia el reposo de estos materiales en los antejardines, esta auditoría solicitó¹⁰² el acta de entrega de estos materiales la cual no fue entregada, por lo cual no es claro el proceso de entrega de materiales a particulares para intervenir áreas de antejardines.

¹⁰²Acta visita Fiscal N° 11 del 19 de noviembre de 2010

CUADRO N° 68
EVIDENCIA LOSAS ENTREGADAS POR PARTE DE IDU
Acopio de losas entregadas a particulares por el IDU

	Losas entregadas a los propietarios de los antejardines del centro internacional, como se evidencia en visita realizada en noviembre 4 de 2010

En ese orden de ideas, las deficiencias descritas han incidido en el desarrollo del contrato, al respecto la interventoría ha manifestado¹⁰³ que *“... las causales de atraso de las obras no es de la responsabilidad del Contratista y mucho menos de la Interventoría, quien ha verificado permanentemente en los Comités de Obra las deficiencias encontradas en los Diseños entregados por el IDU, las dificultades presentadas con las redes de servicios públicos y las demoras de los trámites con las diferentes empresas, ...”*

En consecuencia con las deficiencias presentadas en el desarrollo del contrato IDU-030-2009 se ve reflejada en las dos (2) adiciones y dos (2) suspensiones, que se presentaron en un contrato de obra que contaba con plazo inicial de seis (6) meses para su ejecución y se dio por terminado en un plazo de nueve (9) meses.

El IDU adiciona en valor y plazo del contrato de interventoría teniendo en cuenta que *“... se requiere prorrogar por sesenta y dos (62) días el contrato de interventoría, con el fin de realizar seguimiento y control para la adecuada ejecución de las obras a realizar, hasta complementar el tiempo de prorroga otorgado al contrato de obra IDU-030-2009...”*¹⁰⁴

Estas adiciones en contrato de interventoria se presentaron por un valor de ciento cincuenta y nueve millones ciento cincuenta y seis mil ochocientos noventa y dos pesos (\$159.156.892), así:

¹⁰³ Oficio CRA-1170-10 de 16 de abril de 2010

¹⁰⁴ ADICIÓN EN VALOR Y PLAZO NÚMERO 1 AL CONTRATO DE INTERVENTORÍA, numeral 4)



CUADRO N° 69
ADICIONES Y PRORROGAS DEL CONTRATO

DOCUMENTO	FECHA	PLAZO	VALOR (\$)
Adición y prórroga No. 1	14 de mayo de 2010	2 (meses)	0
Adicional en plazo N° 1	9 de agosto de 2010	30 (días)	570.841.344
TOTAL		90 días	570.841.344

Denota este ente de control que lo enunciado como justificación de los atrasos; no es simplemente la aprobación del PMT, sino mucho mas preocupante es el atraso permanente en el cronograma de obras programado, diseños incompletos y que a pesar de los avisos por parte de la interventoría, el IDU no tomo medidas correctivas que permitieran normalizar y terminar la ejecución de las obras dentro del plazo contractualmente acordado.

La Planeación es una herramienta fundamental en el proceso contractual, pues toda decisión al comenzar un proceso de contratación debe estar precedida de la planeación, la cual empieza a partir del momento en que al interior de la Entidad se estudia y evalúa la forma de satisfacer una necesidad específica en cumplimiento de sus fines Constitucionales y de la Función Pública.

En vigencia de la Ley 80 de 1993, se instituyó bajo el principio de economía como parte de la etapa precontractual, la obligación de establecer de manera previa al inicio del proceso de selección del contratista o a la firma del contrato, la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, así como el deber de las entidades públicas de la elaboración de los estudios, diseños y proyectos requeridos y de los pliegos de condiciones. Adicionalmente en el numeral 4o. estableció textualmente: **“Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”.** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Uno de los aspectos relevantes en la contratación estatal es la parte de la planeación, coordinación, economía y responsabilidad de los servidores públicos, para elaborar estudios previos, prediseño y diseño, allí se deben determinar todos los riesgos, prever las particularidades del tipo de obra, el sitio donde se va a construir y todas las características de su entorno y dinámica social, para tomar las medidas preventivas necesarias e invertir los recursos públicos donde tengan una mayor consistencia estructural y económica en el tiempo, evitando dilaciones y retardos en la ejecución del contrato.

Es claro que la función administrativa que cumplen los servidores públicos esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, entre otros, por



eso es necesario que las autoridades administrativas coordinen sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado en todos sus órdenes, para ello deberá tener un control oportuno y permanente para hacer que los principios constitucionales señalados se hagan efectivos y cumplan con los fines esenciales de la administración pública.

Es necesario dejar en evidencia que en las actuaciones enunciadas se observa por parte del IDU una gestión antieconómica, ineficiente e ineficaz en la ejecución del contrato, al presentar atrasos considerables, lo cual denota errores en la planeación, falta de seguimiento, control, cumplimiento del cronograma de obras y del objeto contractual, que da como resultado adición de la interventoría que equivale a **\$159.156.892**, lo que implica sumas adicionales a los previstos inicialmente, en detrimento de los recursos públicos de la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209, Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículo 1, 2 y 21, artículo 35, numeral 1 y 7; Ley 610 de 2000, artículo 6.

CONCLUSIÓN

Los hechos relacionados anteriormente a juicio de este grupo auditor son el reflejo de una planeación, supervisión y control deficiente a la ejecución del Contrato No 30 de 2009 por parte del IDU y de una ineficaz coordinación interinstitucional con las ESP's, toda vez que:

1. La decisión de excluir la ampliación y/o renovación de las redes de servicios públicos del objeto del contrato, va en contravía del cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado y en un futuro podría presentarse un daño patrimonial, en el evento en que las Empresas de Servicios Públicos deban subterranizar, ampliar o renovar las redes localizadas en los andenes objeto del contrato.
2. El IDU estaría expuesto a futuras reclamaciones de los contratistas, toda vez que el Instituto estaría en imposibilidad de liquidar el contrato de obra, hasta tanto las ESP's no hayan recibido las redes ejecutadas, teniendo en cuenta la imposibilidad de realizar recibos parciales de obra.
3. Las acciones definidas y acordadas por la Entidad, la Interventoría y el Contratista para subsanar los reiterados incumplimientos en la ejecución de las metas fijadas no fueron efectivas, generando un alto impacto al



comercio y la movilidad peatonal y efectos sobre el patrimonio público derivado de mayores plazos al contractualmente establecido, tanto para el Contrato de Obra como para el de Interventoría en 90 días.

Las conductas definidas en los hallazgos enunciados se enmarcan en la siguiente normatividad aplicable:

CONTENIDO DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA N° 030 de 2009, suscrito entre el IDU y el Consorcio Calle 134.

Constitución Nacional Artículo 209: “La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

LEY 489 DE 1998, Artículo 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los **principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.** Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Artículo 4o. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado **busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes,** de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

LEY 610 DE 2000, (RESPONSABILIDAD FISCAL) Artículo 6°: DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

LEY 80 DE 1993, (REGIMEN DE CONTRATACION PUBLICA) Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Artículo 23º.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. 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. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.**

Artículo 24.- Principio de Transparencia.

Artículo 25 Principio de Economía.

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, **a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.**

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. **Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.**

8o. **Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.**

Ley 87 DE 1993, Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- q. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;

- r. *Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- s. *Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- t. *Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- u. *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- v. *Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
- w. *Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
- x. *Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*

LEY 734 DE 2002, (CODIGO DISCIPLINARIO) Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*

15. *Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.*

21. *Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.*

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. *Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.*

7. *Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.*

3.3. Manejo de los Anticipos

3.3.1. Hallazgo Administrativo con incidencia penal y Disciplinaria, por lo que el IDU deberá explicar, sustentar e informar que tipo de motivaciones en derecho tuvo para modificar a través de memorandos de la Dirección General, las condiciones para el manejo del anticipo establecidas en el Manual de Interventoría y la ley, que permitieron, facilitaron y estimularon actuaciones irregulares de funcionarios del IDU, interventores y contratistas. Comunicado al IDU mediante oficio con radicado IDU N° 2010 526 04 4046 2 del 08/11/2010

EL ANTICIPO EN LOS CONTRATOS ESTATALES: Es la suma de dinero que se entrega al contratista para ser destinada al cubrimiento de los costos en que éste debe incurrir para iniciar la ejecución del objeto contractual, en otras palabras, es la financiación por parte de la entidad estatal de los bienes y servicios correspondientes a la prestación a ejecutar; bajo estas condiciones se exige que el mismo sea amparado con una garantía consistente en una póliza de seguro correspondiente al 100% de su valor, como también que se amortice durante la ejecución del contrato.

La Ley 80 de 1993, artículo 40, establece: “... *Parágrafo.- En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.*”

En la Jurisprudencia y Doctrina en Colombia existe unidad de criterio al señalar que las características propias del anticipo son:

- a) Es un préstamo que la entidad estatal hace al contratista, a cero interés y a bajo costo para que la entidad publica, evitando con ello que el contratista busque ese apalancamiento inicial en el mercado financiero, con los altos costos que ello significa y el pago de intereses, que al final se verán incluidos en ofertas más costosas para la entidad pública contratante.
- b) El monto del anticipo tiene como único límite legal el de no exceder el cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.
- c) Dicho préstamo tiene destinación específica, concretamente debe destinarse al gasto que demanda la ejecución del contrato, lo cual significa a su vez que el contratista debe constituir una garantía de cumplimiento que la comprenda como uno de los riesgos asegurables en el 100% de su valor, tal y como lo reglamenta el Decreto 4828 de 2008 o las demás normas que lo modifiquen.
- d) Como quiera que el préstamo esta destinado a la inversión en la ejecución del contrato, se deduce que a figura del anticipo, en cuanto a su aplicación, es propia de los contratos de tracto sucesivo, pero que debe ser girado por una sola vez y al inicio del contrato estatal.



Es claro entonces, que el anticipo se debe girar por una sola vez y al inicio del contrato, no por cuotas durante su ejecución.

En sentencia del 22 de Junio del año 2001, emanada del Honorable **Consejo de Estado** – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente Doctor Ricardo Hoyos Duque – Expediente 13436, tomo copiator 457, folios 335 – 346, se hicieron las siguientes consideraciones sobre el anticipo:

“En la practica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la **entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado.** De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes o servicios de sus obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato. ... En estas condiciones, **si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutado la obra o entregado los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el computo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese titulo se hace en calidad de préstamo.** Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad publica, y ésta es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.” (Negrillas y subrayado fuera de texto).

1. EL 5 DE MARZO DE 2009 SE INICIAN POR PARTE DEL IDU, LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE FLEXIBILIZARON Y PERMITIERON EL MAL USO DE LOS ANTICIPOS, ASI: PRIMERO CON EL OFICIO DTL-60000-1006, DESPUES CON EL DTL-60000-11094 DEL 12 DE MARZO DE 2009, Y FINALMENTE CON EL OFICIO SGJ-405-23181 DEL 9 DE JUNIO DE 2009.

CUADRO No. 70
ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE FLEXIBILIZARON Y PERMITIERON EL MAL
USOS DE LOS ANTICIPOS

	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
1	Resolución 5608	29 Agosto de 2005	Adopta Manual Interventoría del IDU,	
2	Resolución 167	26 Enero de 2006	Actualiza Manual Interventoría IDU	Numeral 4.1
3	DTL-6000-10064 IDU. De: Dirección General.	5 Marzo de 2009	Anticipos contratos de obra	Mediante el numeral 4.5.1.3 modifica el Manejo anticipo. .-- Los dineros se utilizarán exclusivamente en la compra, arriendo o mantenimiento de equipo,

	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
	Para: Dirección Técnica de Construcciones, Espacio Público, y de Malla Vial.			compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialista y demás trabajadores vinculados al proyecto a personal diferente del directivo. -- Previa relación de gastos revisada y aprobada por el interventor, los cheques se podrán girar al primer beneficiario, sea el mismo contratista, un subcontratista o un tercero. -- El contratista debe entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual. Es en esta oportunidad que el contratista debe presentar los comprobantes de egresos, debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir con los requisitos exigidos por la DIAN, o los recibos de pago de nómina o planillas de jornales.
4	Rad. IDU 025646 De: Contraloría Bogotá. Para: Liliana Pardo – Directora IDU.	11 Marzo de 2009	Solicitud memorando entendimiento, que es utilizado por el IDU para, modificar normas y emitir recomendaciones sobre el manejo e inversión del anticipo. (SGJ-405-23181)	... para efectos de avanzar en los temas a desarrollar es necesario que en dicha reunión el IDU aporte un "memorando de entendimiento" suscrito con los contratistas e interventores, a través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.
5	DTL -6000-11094 IDU. De: Dirección General. Para: Dirección Técnica de Construcciones, Espacio Público, y de Malla Vial.	12 Marzo de 2009	Anticipos Contratos de obra	La oportunidad para que el contratista presente los comprobantes de egresos debidamente soportados con facturas... será con el informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo. Lo anterior, sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión de dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero.
6		18 Marzo de 2009	Memorando de Entendimiento de Contratistas – Interventores.	Firmado entre contratistas e interventores de todos los contratos Distritos de Mantenimiento Vial, "... nos comprometemos con el IDU a que se dará un manejo del anticipo adecuado, invirtiendo este recurso dentro del contrato de acuerdo a lo establecido en el Plan de Inversión del Anticipo, Manual de Interventoría IDU y las normas vigentes, con el fin de lograr las obras previstas.
7	Rad. IDU 042971. De: Ana María Moreno García – Coordinadora de	6 Mayo de 2009	Respuesta al Derecho de Petición del IDU, contestado por el Ministerio de Hacienda.	Cuales son los requisitos vigentes para efectuar el pago de un anticipo y de un pago anticipado. Existe una ley, decreto o norma al respecto? Para el caso de los anticipos será necesario utilizar

	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
	Contratos Minhacienda. Para: Gloria Smith Ortiz – Subdirectora Técnica de Tesorería y Recaudo IDU.			instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los dineros y su destinación exclusiva al contrato, lo cual queda a criterio de la entidad estatal, quien deberá actuar bajo los principios establecidos en el artículo 209 de la Const. Nal.
8	SGJ-405-23181	Junio 9 de 2009	(i) De las recomendaciones de la Contraloría Distrital en materia de manejo e inversión del anticipo, (ii) las directrices sobre las modificaciones de las cláusulas del anticipo y/o pagos para adecuar su giro a los particulares requerimientos financieros y económicos en los contratos que así lo necesiten, y (iii) las directrices de la Dirección General del IDU sobre el giro, manejo e inversión del anticipo, en atención a lo ya expresado por este Despacho en el caso particular de los contratos de Fase III, para garantizar el derecho de tratamiento igual a todos los contratistas de obra del IDU.	DIRECTRIZ DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL IDU SOBRE EL GIRO, MANEJO Y ADECUADA INVERSIÓN DEL ANTICIPO, EN ATENCIÓN A LO YA EXPRESADO POR ESTE DESPACHO ENH EL CASO PARTICULAR DE LOS CONTRATOS DE LA FASE III, PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE TRATAMIENTO IGUAL A TODOS LOS CONTRATISTAS DE OBRA DEL IDU. Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió, en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-11094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contrato de obra de la Fase III del Sistema Transmilenio, en los términos que se exponen a continuación: El Manual de interventoría del IDU, actualizado por Resolución 167 de 2006, en su numeral 4.5.1.3 indica para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo lo siguiente: - Los dineros se utilizarán exclusivamente en la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialista y demás trabajadores vinculados al proyecto a personal diferente del directivo. - Previa relación de gastos revisada y aprobada por el interventor, los cheques se podrán girar al primer beneficiario, sea el mismo contratista, un subcontratista o un tercero. El contratista debe entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual. Es en esta oportunidad que el contratista debe presentar los comprobantes de egresos, debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir con los requisitos exigidos por la DIAN, o los recibos de pago de nómina o planillas de jornales. En atención a este último punto, se considera que la interpretación jurídica e institucional es que el contratista solicitará el giro de cheques para los recursos cuyo soporte de gastos pueda presentar

	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
				a partir del mes calendario siguiente a la fecha del respectivo giro. Así mismo, se aclara que la oportunidad para que el contratista presente los comprobantes de egreso, debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir con los requisitos cumplidos por la DIAN, o los recibos de pago de nómina o planillas de jornales, será con el informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo. Sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión de dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero.
9	Rad. IDU 078751. De: Héctor Salazar Bonilla _ Gerente Proyecto Confase. Para: Carmen Elena Lopera – Directora Técnica de Construcciones.	2 Septiembre de 2009	Contrato IDU 136/07 Transmilenio Fase III, Grupo 3, Respuesta Oficio 56980 – STES -346.	Informa que Confase S.A. realizó reunión de Junta Directiva y por unanimidad aprobaron autorizar al gerente para que acepte a oferta mercantil presentada por el Consorcio Constructor Confase. Pide que el IDU se pronuncie a la menor brevedad sobre la aprobación de dicha subcontratación.
10	IDU DTGC-435-33390. De: María Clemencia Cantini – Directora Técnica Gestión Contractual. Para: Luis Eduardo Acosta Medina – Director Técnico Mantenimiento.	3 Septiembre de 2009	Memorando STMSV-356-028819 Contrato IDU 069 de 2008. Manejo de Anticipo. Preguntas: 1.- Es procedente girar recursos de la cuenta del anticipo del Contrato IDU 069 de 2008, para pagar los anticipos pactados en las ofertas mercantiles suscritas por la Sociedad Colombo Hispánica Ltda., firma contratista, con las empresas integrantes de dicha Sociedad? 2.- En el caso de los giros a los que nos referimos en el numeral anterior, hayan sido depositados en cuentas de ahorro, es legal que el IDU deje de percibir los requerimientos financieros que obtendría en la cuenta de ahorro del anticipo del Contrato IDU 69 de 2008, al ser transferidos a favor del contratista en las cuentas	1.- En este orden de ideas, no sería procedente la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles presentadas por el contratista, el desembolso del mismo, debe ir condicionado a cumplir la obligación establecida en el manual de interventoría de: “entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual”. Deberá el contratista en esta oportunidad presentar los comprobantes de egreso, debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir con los requisitos exigidos por la DIAN, o los recibos de pago de nómina o planillas de jornales. 2.- La Sala de consulta y servicio civil, con ponencia del Magistrado Enrique José Arboleda Perdomo en concepto de 7 de Marzo de 2007 y de acuerdo con el artículo 85 del Decreto Distrital 714, establece que los rendimientos producidos por el anticipo, por ser este un préstamo de dinero el cual sigue perteneciendo a la entidad, necesariamente son de propiedad del Instituto, por tanto, vencido el mes a partir del giro del dinero, los productos que no se justifique con factura o con el correspondiente soporte, no permitirán evidenciar una correcta inversión de la suma prestada al contratista por la entidad.

	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
			de ahorro donde posiblemente fueron depositados los anticipos de las ofertas mercantiles suscritas? 3.- En el caso que los giros a los que nos referimos en el numeral anterior, hayan sido depositados en cuentas corrientes, es legal que el IDU deje de percibir los rendimientos financieros que obtenía en la cuenta de ahorro del anticipo del Contrato IDU 69 de 2008, al ser transferidos a las cuentas corrientes donde posiblemente fueron depositados los anticipos de las ofertas mercantiles suscritas?	3.- La garantía de cumplimiento de las obligaciones cubrirá en lo que tiene que ver con el buen manejo y correcta inversión del anticipo, los perjuicios que se ocasionen por la inversión, el uso indebido y la apropiación indebida que el contratista haga de los dineros o bienes que hayan sido entregados en tal calidad.
11	IDU- 062011 De Liliana Pardo Para Dr. Héctor Salazar Bonilla – Gerente Proyecto Confase S.A.	10 Septiembre de 2009	Respuesta Rad. IDU 078751, Contrato 136 de 2008.	EL IDU autoriza y considera viable la subcontratación parcial para las obras de construcción y de redes y por lo tanto se autoriza la misma, sin perjuicio de lo establecido en el mismo numeral 29.1, en el sentido que el Contratista Constructora Bogotá Fase III S.A. será el único responsable ante el IDU y Transmilenio S.A. por el cumplimiento de las obligaciones del contrato
12	IML-1-172-0281-10 Dr. Miguel Ángel Botero – Representante Legal. Consorcio IML.	10 Febrero 2010	Contrato N° 136/07. Devolución anticipo girado a subcontratista Consorcio Constructor CONFASE.	“... ratificamos la solicitud y el acuerdo realizado en el día de ayer, para que procedan de manera inmediata al reembolso del anticipo desembolsado al subcontratista y al suministro de los soportes correspondientes al uso parcial de los recursos realizado hasta la fecha. Lo anterior se hace necesario, hasta tanto obtengamos respuesta a la solicitud que estamos realizando al IDU para que clarifique y puntualice en todo detalle, el alcance de la viabilidad que les otorgó para celebrar dicha subcontratación.”
13	IML-1-172-0282-10. De: Miguel Ángel Botero – Representante Legal IML. Para: Carmen Elena Lopera Fiesco – Directora Técnica de Construcciones	10 Febrero de 2010	Contrato 136/07. Aclaración alcance de la viabilidad dada al contratista para la subcontratación parcial de las obras.	Solicito sea clarifica y puntualizado el alcance del oficio IDU-062011 STES-346, frente a la viabilidad dada por el IDU incluyendo la oferta mercantil, que adjunto el contratista como soporte a su solicitud, en comunicación con radicado IDU N° 078751.
14	CONFASE CBF-I-167-2010. De: Héctor Salazar	12 Febrero 2010	Respuesta Comunicación IML-1-172-0281-10. Reintegro de recursos	Teniendo en cuenta que Constructora Bogotá Fase III S.A. considero conveniente subcontratar las obras con el consorcio Constructor CONFASE,

	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
	Bonilla – Gerente Proyecto Confase S.A. Para: Gustavo Alberto Montes Villa – Director Interventoría IML.		girados al subcontratista consorcio consultor Confase por solicitud de la interventoría.	procedió a solicitar la respectiva autorización al IDU, entidad que avaló la mencionada subcontratación a través del oficio IDU-062011 STES-346 de Sept. 10 de 2009. En consecuencia de lo anterior, el día 18 de Diciembre de 2009, se giro con cargo a la cuenta antes mencionada el cheque N° 0981346-1 a favor del Consorcio Grupo Constructor Confase por la suma de \$39.973'195.144, que fue firmado tanto por el interventor como por este contratista , en cumplimiento de lo señalado en el Manual de Interventoría. Lo anterior, de conformidad con el Memorando de la Dirección General del IDU N° SGJ-405-23181 de Junio 9 de 2009, en el que se fijan directrices sobre el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo, para los contratos de la Fase III de Transmilenio, que indica: * Previa relación de gastos revisada y aprobada por el interventor, los cheques se podrán girar al primer beneficiario, sea el mismo contratista, un subcontratista o un tercero.
15	IDU -010871 STES-346. De: Carmen Elena Lopera – Directora Técnica de Construcciones. Para: Miguel Ángel Botero – Representante Legal Consorcio IML.	Febrero 15 de 2010	Respuesta Interventoría Contrato IDU 172 de 2007, radicado IDU-010598 del 10/01/2010.	“... se informa que el mismo corresponde al alcance establecido en el numeral 29.1 de la Cláusula 29 del contrato principal de la referencia, en el sentido que la Entidad manifestó que consideraba viable la subcontratación parcial, en la medida que el subcontratista presentado cumple con las condiciones de capacidad técnica. Esto sin perjuicio que tal como lo establece el numeral 29.1 el Contratista Constructora Bogotá Fase III S.A., seguirá siendo el único responsable ante el IDU y Transmilenio S.A. por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, aclarando sobre el particular que la Entidad no efectuó pronunciamiento alguno respecto a la oferta mercantil. ... Es importante resaltar que el Contratista debe presentar para verificación y validación de la interventoría, los respectivos soportes del buen manejo del anticipo por parte del Subcontratista.

Fuente: IDU

Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

2.- DE MANERA IRREGULAR, EL IDU UTILIZA LA SOLICITUD DE MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO DE MARZO 11 DE 2009 ENVIADO POR LA CONTRALORIA DE BOGOTA A LA DIRECTORA DEL IDU, PARA EMITIR LA DIRECTRIZ SGJ- 405-23181 DE JUNIO 9 DE 2009 CON EL CUAL FLEXIBILIZARON Y PERMITIERON EL MAL USO Y MANEJO DE LOS ANTICIPOS.



La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Como se puede observar en el cuadro anterior, desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros. Igualmente subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

Seguidamente en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”***. Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

Pero de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices

ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplia todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: ***“Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”***

3.- MODIFICACIONES IRREGULARES AL MANUAL DE INTERVENTORIA QUE FLEXIBILIZARON Y PERMITIERON EL MAL USO Y MANEJO DE LOS ANTICIPOS.

CUADRO No. 71
ASI SE PERMITIO EL MAL USO Y MANEJO DE LOS ANTICIPOS

	Manual de Interventoría Actualizado Resolución 167 de 16 enero de 2006, vigente, <u>que contiene de acuerdo con la ley, el buen usos y manejo del anticipo</u>	Modificación al Manejo Anticipos producidos por el Oficio DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009, <u>que flexibilizaron y permitieron el mal uso del anticipo.</u>
a.	4.5.1.3. Manejo del anticipo El anticipo se debe utilizar exclusivamente en la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialista y demás trabajadores vinculados al proyecto.	Los dineros se utilizarán exclusivamente en la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialista y demás trabajadores vinculados al proyecto a personal diferente del directivo.
b.	Este párrafo es todo nuevo, en el cual se permite el giro de los recursos del anticipo al subcontratista o un tercero.	Prevía relación de gastos revisada y aprobada por el interventor, los cheques se podrán girar al primer beneficiario, sea el mismo contratista, un subcontratista o un tercero.
c.	• El contratista debe entregar un informe mensual de inversión y buen manejo de anticipo (Formato 4-MIN-C-M-25), el cual debe ser incluido dentro del informe mensual de Interventoría. Este informe de inversión del anticipo debe contener: - Extracto bancario. - Conciliación bancaria. - Plan de inversión vigente. - Comprobantes de egresos: se pueden utilizar forma Minerva 20-07 o similares; se debe presentar con fotocopia del cheque girado, debidamente diligenciado; debe contener el número de la cédula de ciudadanía o NIT del beneficiario, además se debe discriminar el concepto de pago y dejar constancia de los descuentos tributarios. - Estos comprobantes deben estar debidamente soportados con facturas. Su valor no debe ser inferior a un salario mínimo mensual vigente; las facturas	El contratista debe entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual. Es en esta oportunidad que el contratista debe presentar los comprobantes de egresos, debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir con los requisitos exigidos por la DIAN, o los recibos de pago de nómina o planillas de jornales.



	Manual de Interventoría Actualizado Resolución 167 de 16 enero de 2006, vigente, <u>que contiene de acuerdo con la ley, el buen usos y manejo del anticipo</u>	Modificación al Manejo Anticipos producidos por el Oficio DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009, <u>que flexibilizaron y permitieron el mal uso del anticipo.</u>
	deben cumplir con los requisitos exigidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En cada factura debe consignarse claramente la descripción de los bienes y servicios prestados, indicando la cantidad, unidad, valor unitario y valor total. Además se debe indicar el número del contrato. - Los recibos de pago de nómina y/o planillas de jornales, se deben firmar por los beneficiarios, consignando el número de identificación, el nombre y el cargo. <u>Estos tres ordinales fueron, subsumidos en un solo párrafo, obviando y dejando de lado la presentación de los demás requisitos.</u>	

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, en la Resolución 167 de 2006, se dejaron claros los procedimientos, requisitos y métodos para girar, manejar y soportar los dineros del anticipo.

- a.) Sin embargo, como se aprecia en el primer párrafo de las modificaciones el IDU agrego la expresión “**a personal diferente del directivo**”, que no aparece en el texto original de la resolución, es decir, permitiendo que los recursos del proyecto fueran girados a personal diferente del directivo.
- b.) EL segundo párrafo fue incluido en su totalidad y tiene como fondo que los recursos del anticipo, previa relación de gastos revisada y aprobada por el interventor, los cheques se podrán girar al primer beneficiario, sea el mismo contratista, un subcontratista o un tercero., esta situación tampoco esta permitida en el Manual de Interventoria, ni la ley existente lo autoriza; ya que quienes son partes en el contrato, es contratante y contratista y este ultimo es única y exclusivamente quien debe responder por el manejo del anticipo y los recursos deben estar bajo su administración y custodia de manera permanente y en su totalidad.
- c.) En el ultimo párrafo se puede apreciar que fueron recortados y comprimidos estos tres ordinales en uno solo obviando la presentación de extractos bancarios, conciliaciones bancarias y plan de inversión vigente.

MODIFICACIONES: Estas modificaciones son abiertamente ilegales, ya que la única manera de modificar una resolución es a través de la expedición de otra



nueva resolución y no a través de memorandos o escritos.; es claro que estas modificaciones estarían afectando y modificando el contrato de obra suscrito entre las partes y resulta de manera inconveniente para el control de los recursos, su aplicación oportuna en las obras y el control de los rendimientos financieros.

4. CONTRATOS AFECTADOS POR LA MODIFICACION IRREGULAR DEL MANEJO DE INVERSION DEL ANTICIPO.

4.1.- CONTRATOS DE FASE III SUSCRITOS A FINALES DE DICIEMBRE DE 2007, A LOS CUALES SE AUTORIZO DE MANERA IRREGULAR EL MANEJO DEL ANTICIPO. PRIMERO CON EL OFICIO DTL-60000-10064 DEL 5 DE MARZO DE 2009, DESPUES CON EL DTL-60000-11094 DEL 12 DE MARZO DE 2009, Y FINALMENTE CON EL OFICIO SGJ-405-23181 DEL 9 DE JUNIO DE 2009.

El IDU mediante el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009, hace extensivo a todos los contratos de obra el manejo e inversión de los anticipos, esta Contraloría estableció que en los contratos de Transmilenio Fase III los cuales se encontraban ya en ejecución, se utilizaron Ofertas Mercantiles como soporte para el giro de los dineros del anticipo, actuaciones que permiten entregar a terceros recursos públicos sin recibir a cambio de manera inmediata un bien o servicio, situación que impide el control y vigilancia directa del interventor .

En todos los contratos de Transmilenio Fase III se utilizaron ofertas mercantiles como soporte para la entrega de dineros del anticipo a contratista y terceros, a agosto 30 de 2010 se observa que de los giros realizados en el contrato IDU-134-07 corresponden mediante ofertas mercantiles un 38%; para el contrato IDU-135-07 el 71%; en el contrato IDU-136-07 un 7% y en el contrato IDU138-07 un 100%.

A continuación de manera detallada se presenta por contrato los soportes utilizados y el monto desembolsado, así:

CONTRATOS TRANSMILENIO FASE III

1. CONTRATO IDU-134-07

• Anticipo 40%	\$ 40.177.354.625
• Desembolsado	\$ 38.056.535.153

CUADRO No. 72 RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	13.902.274.315	36,53%
Oferta mercantil	14.556.308.962	38,25%
Nomina	9.519.621.760	25,01%
Cuenta cobro	78.330.116	0,21%
SUBTOTAL	38.056.535.153	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

2. CONTRATO IDU-135-07

- Anticipo 40% \$ 47.992.259.673
- Desembolsado \$ 45.410.035.366

CUADRO No. 73
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	8.182.919.975	18,02%
Oferta mercantil	32.320.514.826	71,17%
Contrato	64.916.766	0,14%
Nomina	4.351.760.458	9,58%
Cuenta cobro	10.972.440	0,02%
Documento	47.902.118	0,11%
Orden de compra	431.048.783	0,95%
SUBTOTAL	45.410.035.366	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

3. CONTRATO IDU-136-07

- Anticipo 40% \$ 79.035.336.670
- Desembolsado \$ 74.793.321.088

CUADRO No. 74
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	\$ 30.582.231.672	40,89%
Oferta mercantil	\$ 5.296.401.345	7,08%
Nomina	\$ 1.086.827.300	1,45%
Cuenta cobro	\$ 20.514.407.165,00	27,43%
Orden de compra	\$ 4.117.449.997,00	5,51%
Reembolso	\$ 13.196.003.609,00	17,64%
SUBTOTAL	\$ 74.793.321.089	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

4. CONTRATO IDU-138-07

- Anticipo 40% \$ 60.001.929.433



- Desembolsado \$ 55.001.768.646

CUADRO No. 75
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento	Valor total	%
Oferta mercantil	\$ 55.001.768.646	100,00%
SUBTOTAL	\$ 55.001.768.647	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

4.2.- CONTRATOS DE VALORIZACION Y OTROS SUSCRITOS EN LA VIGENCIAS 2009 Y 2010 A LOS CUALES SE LES INCLUYO EN LA CLAUSULA DE ANTICIPO EL OFICIO SGJ-405-23181 DEL 9 DE JUNIO DE 2009 CON EL CUAL SE AUTORIZABA DE MANERA IRRELGLULAR EL MANEJO DEL ANTICIPO.

Teniendo en cuenta las irregularidades presentadas se procedió a examinar la contratación suscrita en la vigencias 2.009 y 2.010 con el fin de determinar si en clausulado del contrato se estaba incluyendo el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009 que autorizaba el manejo irregular de los anticipos.

CUADRO N° 76

En los siguientes 30 contratos que corresponden a la totalidad de los suscritos en el 2.009 y en el 2.010 se les incluyo el oficio SGJ-405-23181 que autorizaba el mal manejo del anticipo.

N°	N° CTO	OBJETO DEL CONTRATO	CLAUSULA DE ANTICIPO
3	IDU-18-2009	CONSTRUCCION A PRECIOS UNITARIOS CON AJUSTES DEL PUENTE PEATONAL CODIGO DE OBRA 334 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION, CORRESPONDIENTE AL PUENTE PEATONAL DE LA AVENIDA JOSE CELESTINO MUTIZ (AC 63) POR PARQUE EL LAGO EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
4	IDU-19-2009	CONSTRUCCION DEL PUENTE METALICO LOCALIZADO EN LA AUTOPISTA SUR CON CARRERA 75 F (TERMINAL DE TRANSPORTE SATELITE DEL SUR) Y OBRAS CIVILES COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTA D.C	SI LO TIENE
5	IDU-20-2009	CONSTRUCCION DE ANDENES EN LA AVENIDA 19 ENTRE CALLES 134 Y 161, CORRESPONDIENTES AL PROYECTO CODIGO DE OBRA 404 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION, EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
6	IDU-27-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios, las obras requeridas para la "CONSTRUCCIÓN DE ANDENES FALTANTES DE LA CALLE 77 Y AV. CALLE 85 ENTRE AVENIDA PASEO DEL COUNTRY (AK 15) Y AVENIDA GERMÁN ARCINIEGAS (AK 11) Y CONSTRUCCIÓN DE ANDENES DE LA CALLE 76 ENTRE AVENIDA PASEO DEL COUNTRY (AK15) Y AVENIDA CARACAS (AK 14), CORRESPONDIENTES RESPECTIVAMENTE A LOS PROYECTOS CÓDIGO DE OBRA 406 Y 414 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN, EN BOGOTÁ D.C	SI LO TIENE

Nº	Nº CTO	OBJETO DEL CONTRATO	CLAUSULA DE ANTICIPO
7	IDU-29-2009	CONSTRUCCION DE ANDENES EN AMBOS COSTADOS DE LA CR. 15 DESDE LA CALLE 100 HASTA LA CALLE 122 Y ANDENES DE LA CR.15 DEL COSTADO OCCIDENTAL Y SEPARADOR CENTRAL DESDE LA CALLE 122 HASTA LA CALLE 127, CORRESPONDIENTES AL PROYECTO CODIGO DE OBRA 410 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION, EN BOGOTA D.C. A PRECIOS UNITARIOS	SI LO TIENE
8	IDU-30-2009	CONSTRUCCION A PRECIOS UNITARIOS DE LAS OBRAS DE ESPACIO PUBLICO PARA EL PROYECTO DE ESPACIO PUBLICO PARA EL PROYECTO CODIGO DE OBRA NO. 401 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
9	IDU-32-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar las obras requeridas para la CONSTRUCCION DE HUELLAS EN CONCRETO, OBRAS DE ARTE, OBRAS COMPLEMENTARIAS Y DEFENSAS VIALES, EN LA RED VIAL EN LA LOCALIDAD DE SUMAPAZ EN BOGOTA D.C	SI LO TIENE
10	IDU-37-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios con ajustes, las obras requeridas para las OBRAS REQUERIDAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE DOS CICLOPUENTES EN LA INTERSECCIÓN DE LA AVENIDA CIUDAD DE CALÍ CON AVENIDA CENTENARIO (CALLE 13), COSTADOS NORTE Y OCCIDENTAL, CORRESPONDIENTES A LOS CÓDIGOS DE OBRA 314 Y 315 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN, EN BOGOTÁ D.C	SI LO TIENE
11	IDU-38-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios con ajustes, las OBRAS REQUERIDAS PARA LA IMPLANTACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ANDENES Y CICLORUTA DE LA AVENIDA CARRERA 68 -AVENIDA CALLE 100 DESDE LA AUTOPISTA NORTE HASTA LA AVENIDA CALLE 80 CORRESPONDIENTE AL CÓDIGO DE OBRA 412 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN, EN BOGOTÁ D.C	SI LO TIENE
12	IDU-42-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios fijos, las obras requeridas para la CONSTRUCCIÓN DE LAS OREJAS NOR-ORIENTAL, SUR-OCCIDENTAL, CONECTANTES NOR-ORIENTAL, SUR-ORIENTAL Y SUR OCCIDENTAL, RETORNO SENTIDO NORTE-NORTE DE LA AVENIDA BOYACÁ Y REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL DE LOS PUENTES VEHICULARES EXISTENTES DE LA INTERSECCIÓN DE LA AVENIDA VILLAVICENCIO CON LA AVENIDA BOYACÁ, CORRESPONDIENTES AL PROYECTO CÓDIGO DE OBRA 130 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
13	IDU-43-2009	IMPLATACION Y CONSTRUCCION DE LOS ANDENES Y CICLORUTA DE LA AVENIDA CALLEJAS (AC 127) DESDE LA AVENIDA ALBERTO LLERAS CAMARGO (AK 7) HASTA LA AVENIDA SANTA BARBARA (AK 19) AMBOS COSTADOS EN BOGOTA, D.C., CORRESPONDIENTE AL CODIGO DE OBRA 411 DEL ACUERDO 180 D3E 2005 DE VALORIZACION	SI LO TIENE
14	IDU-47-2009	CONSTRUCCION DE LA CALZADA SUR DE LA AVENIDA LA SIRENA (CALLE 153) DESDE LA AVENIDA PASEO DE LOS LIBERTADORES (AUTOPISTA NORTE) HASTA LA AVENIDA BOYACA EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
15	IDU-49-2009	CONSTRUCCION DE LAS OBRAS DE ESTABILIZACION GEOTECNICA DE UN TRAMO DE VIA DE LA INTERSECCION DE LA CARRERA 11 ESTE CON LA CALLE 12 SUR EN EL BARRIO MOTECARLO - LOCALIDAD DE SAN CRITOBAL EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
17	IDU-53-2009	ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE LOS PUENTES PEATONALES MANITAS, NUEVA COLOMBIA Y LA TROMPETA, EN LA LOCALIDAD CIUDAD BOLIVAR EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
18	IDU-62-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU a ejecutar los ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE PEATONAL DE LA AVENIDA CENTENARIO POR AVENIDA BOYACA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE PEATONAL AVENIDA BOYACA POR LA CALLE 21, EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE

N°	N° CTO	OBJETO DEL CONTRATO	CLAUSULA DE ANTICIPO
19	IDU-63-2009	CONSTRUCCION DEL PUENTE PEATONAL DE LA AVENIDA BOYACA CON CALLE 60 SUR - MEISSEN (CORRESPONDIENTE AL PROYECTO CON CODIGO DE OBRA 337 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION), EN BOGOTA D.C	SI LO TIENE
20	IDU-65-2009	CONSTRUCCION DEL PUENTE PEATONAL DE LA AVENIDA CONGRESO EUCARISTICO (AK 68) POR LA CALLE 22 SUR CODIGO DE OBRA 324 DEL ACUERDO 189 DE 2005 DE VALORIZACION, EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
21	IDU-66-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar las obras para La CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA LAUREANO GÓMEZ (AK 9) DESDE AV. SAN JUAN BOSCO (AC 170) HASTA LA AV. CEDRITOS (AC 147) Y CONSTRUCCIÓN DE LA CALZADA SUR DE LA AVENIDA SAN JOSÉ (AC 170) DESDE AVENIDA BOYACÁ HASTA AVENIDA COTA (AK 91), CORRESPONDIENTES RESPECTIVAMENTE A LOS CÓDIGOS DE OBRA 101 Y 107 DEL ACUERDO 180 DE 2005, DE VALORIZACIÓN, EN BOGOTÁ D.C	SI LO TIENE
22	IDU-68-2009	ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCION DE LAS OBRAS DE LA INTESECCION A DESNIVEL DE LA AVENIDA LAUREANO GOMEZ (AK 9) CON CALLE 94 Y SU CONEXION CON LA AVENIDA SANTA BARBARA (AK 19), CORRESPONDIENTE AL PROYECTO CON CODIGO DE OBRA 104 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION, EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
23	IDU-71-2009	ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE LA INTERSECCION DE LA VENIDA CARLOS LLERAS RESTREPO (CALLE 100), CON LA AVENIDA PASEO COUNTRY (CARRERA 15) , LA INTERSECCION DE AV. AV GERMAN ARCINIEGAS (CARRERA 11) POR AV. LAUREANO GOMEZ (CARRERA 9), Y AVENIDA GERMAN ARCINIEGAS (CARRERA 11) DESDE CALLE 106 HASTA AV. LAUREANO GOMEZ (CARRERA 9), EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
24	IDU-79-2009	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE PEATONAL AV. ALBERTO LLERAS CAMARGO (AK 7) POR CLL. 182, DEL PUENTE PEATONAL AV. LAUREANO GÓMEZ (AK 9) POR CLL. 130 B Y DEL PUENTE PEATONAL AV. LAUREANO GÓMEZ (AK 9) POR CLL. 123, CORRESPONDIENTES RESPECTIVAMENTE A LOS CODIGOS DE OBRA 302, 305 Y 306 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN, EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
25	IDU-106-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU a realizar los ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DEL PASO PEATONAL SOBRE LA QUEBRADA LA CHIGUAZA EN LA CARRERA 11B ESTE CON CALLE 47 SUR, EN LA LOCALIDAD DE SAN CRISTÓBAL, EN BOGOTÁ,	SI LO TIENE
26	IDU-109-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios con ajuste, la CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE PEATONAL UBICADO EN LA AVENIDA CALLE 63 POR AV. LA ESMERALDA (MUSEO DE LOS NIÑOS), EN BOGOTA D.C	SI LO TIENE
27	IDU-110-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU a ejecutar a precios unitarios las obras requeridas para la CONSTRUCCIÓN DE UN (1) CICLOPUENTE LOCALIZADO EN AL AVENIDA CALLE 63 ENTRE BIBLIOTECA VIRGILIO BARCO Y EL CENTRO DE ALTO RENDIMIENTO EN BOGOTA D.C	SI LO TIENE
1	IDU-6-2009	EJECUTAR A PRECIO UNITARIO SIN AJUSTES, LAS OBRAS REQUERIDAS PARA FINALIZAR LA CONSTRUCCION DE LOS ANDENES DEL EJE VIAL DE LA CALLE 116, TRAMO COMPRENJDIDO ENTRE LA CARRERA 15 Y LA AK 19, COSTADO NORTE Y COSTADO SUR EN BOGOTA D.C., DE ACUERDO CON LAS DESCRIPCION, ESPECITIFICACIONES Y DEMAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL ANEXO TECNICO Y LOS APENDICES QUE ESTABLECEN EL ESTADO ACTUAL DE LA OBRAS Y LAS OBRAS PENDIENTES POR EJECUTAR, DOCUMENTOS QUE HACEN PARTE INTEGRAL DEL PRESENTE CONTRATO	NO LO TIENE
2	DTGC-OP-27-2009	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE PISO EN VINILO PARA LOS PISOS 10, 11 Y 12 DEL EDIFICIO SEDE CALLE 22	



Nº	Nº CTO	OBJETO DEL CONTRATO	CLAUSULA DE ANTICIPO
16	IDU-51-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios fijos, las obras para la DEMOLICIÓN, LIMPIEZA, CERRAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE PREDIOS ADQUIRIDOS POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU, PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS VIALES Y DE ESPACIO PÚBLICO, QUE SE ENCUENTRAN EN ADMINISTRACIÓN A CARGO DE LA DIRECCIÓN TÉCNICA DE PREDIOS - PROYECTOS VARIOS, EN BOGOTÁ D.C	NO LO TIENE
28	IDU-111-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios, la CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS COMPLEMENTARIAS DE ESTABILIZACIÓN GEOTÉCNICA DEL SECTOR CALLE 63 POR AVENIDA CIRCUNVALAR EN BOGOTÁ D.C	NO LO TIENE
29	DTGC-OP-131-2009	Contratar la adecuación de la cafetería de la sede principal del IDU.	NO LO TIENE
30	IDU-33-2010	"ACTUALIZACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS Y LA ADECUACIÓN DE LA CARRERA 7 AL SISTEMA TRANSMILENIO EN EL TRAMO COMPRENDIDO ENTRE LA CALLE 34 Y LA CALLE 72 Y EL TRAMO DE LA CALLE 72 ENTRE LA CARRERA 7ª Y LA TRONCAL CARACAS, EN BOGOTÁ D.C.	NO LO TIENE

Fuente: SIAC IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

Del total de 30 contratos suscritos durante los años de 2009 y 2010 la Contraloría de Bogotá encontró que en 24 de ellos (del No. 1 al 24) aparece incluido dentro del cuerpo del contrato el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009 que autorizaba indebidamente el manejo de los anticipos.

Revisados hasta ahora diecisiete (17) contratos, de manera general se encontraron las siguientes irregularidades:

- (I) En los 17 contratos de Valorización se les incluyó en la cláusula de Anticipo el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009, actuaciones que permiten entregar a terceros recursos públicos sin recibir a cambio de **manera inmediata** un bien o servicio, situación que impide **el control y vigilancia directa del interventor**.
- (II) En 4 de los 17 contratos de Valorización **se utilizaron ofertas mercantiles como soporte para la entrega de dineros del anticipo a contratista y terceros** en una cuantía de \$2.540.399.507 en estos cuatro (4) contratos a agosto 30 de 2010 esta Contraloría evidenció que en el contrato IDU-043-09 los giros mediante ofertas mercantiles corresponden a un 81%; para el contrato IDU-027-09 un 22%; en el contrato IDU-020-09 un 13% y en el contrato IDU-079-09 un 11%.

A continuación de manera detallada se presenta para cada uno de los 17 contratos el tipo de documento soporte presentado por el contratista al interventor, para autorizar el retiro de dineros de la cuenta conjunta.



CONTRATO IDU-066-09

Proyecto 107: Avenida San José (AC 170) desde Avenida Boyacá hasta Avenida Cota (AK 91).

Proyecto 101: Avenida Laureano Gómez (AK 9) desde Avenida San Juan Bosco (AC 170) hasta Avenida de los Cedritos (AC 147).

- Anticipo 40% \$19.330.707.136
- Desembolsado \$ 9.639.663.196

CUADRO No. 77
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento	Valor total	%
Transferencias Electrónicas	6.222.696.516	64,56%
Facturas	1.890.330.263	19,61%
Nomina	296.534.946	3,08%
En bancos	1.230.101.471	12,76%
SUBTOTAL	9.639.663.196	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-075-08

Proyecto 316: Avenida Centenario por Carrera 75ª

- Anticipo 30% \$ 626.913.345
- Desembolsado \$ 642.305.636

CUADRO No. 78
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	18.972.932	2,95%
Cuenta cobro	623.332.704	97,05%
SUBTOTAL	642.305.636	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-079-09

Proyecto 302: Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) por Calle 182

Proyecto 305: Avenida Laureano Gómez (AK 9) por Calle 130B

Proyecto 306: Avenida Laureano Gómez (AK 9) por Calle 123

- Anticipo 40% \$ 2.509.001.668
- Desembolsado \$ 2.496.073.899



CUADRO No. 79
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	838.461.971	33,59%
Oferta mercantil	296.313.120	11,87%
Nomina	345.500.849	13,84%
Cuenta cobro	982.450.512	39,36%
Otros	33.347.447	1,34%
SUBTOTAL	2.496.073.899	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-071-09

Proyecto 103: Avenida Germán Arciniegas (AK 11) desde Calle 106 hasta Avenida Laureano Gómez (AK 9)

Proyecto 102: Avenida Germán Arciniegas (AK 11) por Avenida Laureano Gómez (AK 9)

Proyecto 160: Avenida Paseo del Country (AK 15) por Avenida Carlos Lleras Restrepo (AC 100)

- Anticipo 40% \$ 17.375.455.717
- Desembolsado \$ 994.546.549

CUADRO No. 80
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento	Valor total	%
Contrato	714.220.616,00	71,81%
Otros	280.325.933,00	28,19%
SUBTOTAL	994.546.549	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-065-09

Proyecto 324: Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68) por Calle 23 Sur

- Anticipo 40% \$ 1.032.202.571
- Desembolsado \$ 1.027.767.501

CUADRO No. 81
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	572.487.767	55,70%
Contrato	331.467.600	32,25%
Nomina	102.550.000	9,98%
Otros	21.262.134	2,07%
SUBTOTAL	1.027.767.501	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010



Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-063-09

Proyecto 337: Avenida Boyacá por Calle 60 Sur Meissen

- Anticipo 40% \$ 1.113.130.277
- Desembolsado \$ 1.108.529.146

CUADRO No. 82
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento soporte para giro	Valor total	%
Facturas	167.296.164	15,09%
Nomina	248.591.958	22,43%
Cuenta cobro	692.641.024	62,48%
SUBTOTAL	1.108.529.146	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-062-09

Proyecto 317: Avenida Boyacá (AK 72) por Calle 21

Proyecto 318: Avenida Centenario por Avenida Boyacá (AK 72)

- Anticipo 40% \$ 1.694.524.312
- Desembolsado \$ 1.175.328.000

CUADRO No. 83
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento	Valor total	%
Cuenta cobro	1.175.328.000	100,00%
SUBTOTAL	1.175.328.000	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-043-09

Proyecto 411: Andenes Calle 127 entre Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) y Avenida Santa Bárbara (AK 19)

- Anticipo 40% \$ 2.938.181.230
- Desembolsado \$ 1.405.615.671



**CUADRO No. 84
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO**

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	174.697.659	17,22%
Oferta mercantil	1.230.918.012	81,94%
SUBTOTAL	1.405.615.671	100,00%

Fuente: Oficios IDU STES 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-042-09

Proyecto 130: Avenida Ciudad de Villavicencio por Avenida Boyacá. Orejas y conectantes

- Anticipo 30% \$ 2.341.283.569
- Desembolsado \$ 2.324.232.742

**CUADRO No. 85
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO**

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	2.031.519.302	87,41%
Cuenta cobro	292.713.440	12,59%
SUBTOTAL	2.324.232.742	100,00%

Fuente: Oficios IDU STES 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-038-09

Proyecto 412: Andenes Avenida España (AK 68 - AC 100) entre Avenida Medellín (AC 80) y Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)

- Anticipo 30% \$ 2.917.412.778
- Desembolsado \$ 1.787.651.710

**CUADRO No. 86
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO**

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	975.008.654	54,54%
Cuenta cobro	611.570.445	34,21%
Orden de compra	195.926.861	10,96%
Otros	5.145.750	0,29%
SUBTOTAL	1.787.651.710	100,00%

Fuente: Oficios IDU STES 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad



CONTRATO IDU-037-09

Proyecto 315: Avenida Centenario por Avenida Ciudad de Cali (AK 86) Norte)

Proyecto 314: Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Centenario Occidente

- Anticipo 40% \$ 1.770.811.108
- Desembolsado \$ 261.275.588

CUADRO No. 87
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	37.249.936	14,26%
Nomina	37.725.395	14,44%
Cuenta cobro	151.296.009	57,91%
Orden de compra	34.804.248	13,32%
Otros	200.000	0,08%
SUBTOTAL	261.275.588	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-030-09

Proyecto 401: Andenes faltantes Carrera 13 entre Calle 26 y Calle 32 ambos costados, Carrera 13 entre Calle 32 y Calle 45 costado occidental, Carrera 13 entre Calle 63 y Calle 66 costado oriental, Carrera 13 entre Calle 66 y Calle 68 ambos costados

- Anticipo 30% \$ 613.498.666
- Desembolsado \$ 610.151.702

CUADRO No. 88
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	468.109.416	76,72%
Nomina	110.776.111	18,16%
Cuenta cobro	21.030.580	3,45%
Orden de compra	10.235.595,00	1,68%
SUBTOTAL	610.151.702	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-020-09

Proyecto 404: Andenes Avenida 19 entre Calle 134 y Calle 161

- Anticipo 40% \$ 4.059.507.773
- Desembolsado \$ 2.633.188.191



CUADRO No. 89
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	1.955.706.647	74,27%
Oferta mercantil	351.389.506	13,34%
Contrato	5.870.946	0,22%
Nomina	264.800.174	10,06%
Cuenta cobro	3.629.640	0,14%
Orden de compra	27.439.366	1,04%
Otros	24.351.912	0,93%
SUBTOTAL	2.633.188.191	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-018-09

Proyecto 334: Avenida José Celestino Mutis (AC 63) por Parque el Lago

- Anticipo 40% \$ 822.870.171
- Desembolsado \$ 807.648.125

CUADRO No. 90
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	166.065.244	20,56%
Nomina	82.793.082	10,25%
Cuenta cobro	421.310.815	52,17%
Otros	137.478.984	17,02%
SUBTOTAL	807.648.125	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-029-09

Proyecto 410: Andenes Avenida Paseo del Country (AK 15) entre Avenida Carlos Lleras Restrepo (AC 100) a Avenida Callejas (AC 127)

- Anticipo 40% \$ 4.859.040.293
- Desembolsado \$ 2.670.109.518

CUADRO No. 91
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	1.755.721.605	65,75%
Nomina	414.691.365	15,53%
Cuenta cobro	465.196.975	17,42%
Orden de compra	26.344.500,00	0,99%



Otros	8.155.073,00	0,31%
SUBTOTAL	2.670.109.518	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-027-09

Proyecto 406: Andenes sector 1 (faltantes Zona Rosa Calle 77 y Avenida Calle 85 - Avenida Paseo del Country (AK 15) y Avenida Germán Arciniegas (AK 11)

Proyecto 414: Andenes Calle 76 entre Avenida Paseo del Country (AK 15) y Avenida Caracas (AK 14)

- Anticipo 40% \$ 3.166.104.470
- Desembolsado \$ 2.939.995.484

CUADRO No. 92
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	1.346.826.357	45,81%
Oferta mercantil	661.778.869	22,51%
Contrato	9.064.088	0,31%
Nomina	636.974.212	21,67%
Cuenta cobro	173.953.541	5,92%
Orden de pago	96.379.367	3,28%
Otros	15.019.050	0,51%
SUBTOTAL	2.939.995.484	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-068-09

Proyecto

- Anticipo 40% \$ 12.118.565.874
- Desembolsado \$ 0

De este contrato se comunico al IDU el 27 de agosto de 2010, Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria por haberse girado la suma de \$13.030.715.994 en la etapa de estudios y diseño y no en la de construcción de la obra, ocasionando durante cerca de 8 meses la inmovilización de recursos públicos provenientes del recaudo por valorización que se encontraban generando renta en portafolio, y que por decisión administrativa deficiente, ocasionaron daño fiscal hasta septiembre 23 de 2010 en la cuantía de \$498.369.289

6.- MARCO JURIDICO DE LEGALIDAD Y CONVENIENCIA PARA EL BUEN USO Y MANEJO DE LOS ANTICIPOS:



Ley 80 de 1993, artículo 40 y demás normas concordantes y complementarias, Directiva Presidencial N° 12 de 2003, Resoluciones 5608 de 2005 y 167 de 2006 del IDU, establece el Manual de Interventoría, en este documento estaba preciso y puntual los tramites, requisitos, procedimientos y mecanismos para el manejo del anticipo, donde de manera despejada determina los pasos que han de seguirse y los soportes que deben presentarse para el desembolso, manejo y amortización del anticipo.

Es totalmente claro que en una relación contractual, las partes son el Contratante y el Contratista, y así lo tiene entendido el legislador en la expedición de las normas establecidas, por ello es evidente que para girar el anticipo previamente debe abrirse una cuenta conjunta a nombre del Contratista y el interventor, que tiene como sentido que los recursos estén asegurados en su administración, custodia y disposición, y que solamente puedan ser girados en la medida en que se requiera y se soporte la compra de bienes o servicios para el desarrollo del proyecto y aquí vale la pena mencionar que la responsabilidad del manejo del anticipo es del Contratista y del interventor y por ello no esta permitido que estos recursos se giren a subcontratistas o terceros, sino únicamente para pago de facturas o compromisos de ejecución instantánea.

La Contraloría de Bogotá en seguimiento al manejo de los anticipos y gestión del IDU, estableció tal como se ha informado, que desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros**. Igualmente en el mismo se subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

En este mismo Memorando DTL-6000-10064 de marzo 5 de 2009, específicamente en el siguiente párrafo expuso:

*“Establecido lo anterior y sobre el tema particular de los giros con cargo al anticipo debemos remitirnos al citado Manual, Numeral 4.5.1.3 Manejo del anticipo, **para precisar los requisitos de los mismos**”.*

Es claro, evidente e indiscutible que no se emitieron esas directrices para precisar los requisitos, sino para de manera expresa y precisa reducir, flexibilizar y minimizar los requisitos establecidos en el Manual de Interventoría para permitir el manejo indebido del anticipo, permitiendo giros a subcontratistas, terceros y lo mas grave es que teniendo como fundamento estas directrices llegan hasta a girar a cuentas del mismo contratista, en ocasiones a los mismos integrantes del consorcio o unión temporal los recursos de la cuenta conjunta utilizando la figura de la oferta mercantil que el mismo

IDU considero como se expone textualmente a continuación que: ***“no sería procedente la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles presentadas por el contratista”***. Es decir, que al actuar expidiendo memorandos y comunicaciones que pretendían modificar el manual de interventoría implementado mediante la Resolución 167 de 2006, no cabe duda que podríamos entrar en el terreno del dolo y la culpa, al conocer por sus propios conceptos la inaplicabilidad de esta figura oferta mercantil y pretender habilitarla a través de memorandos de la dirección, ampliando el concepto para facilitar el giro a subcontratistas y terceros, entre otras situaciones irregulares.

Es importante puntualmente resaltar que en el Memorando DTGC-435-33390 de Septiembre 3 de 2009 de la Dirección Técnica de Gestión Contractual del IDU dirigido a la Dirección de Mantenimiento en forma expresa y concreta le aclara que: *“En atención a lo dicho por el Consejo de Estado y por la Corte Suprema de Justicia, el anticipo, es considerado un préstamo, por lo tanto debe destinarse a la iniciación de la obra, al cumplimiento del objeto pactado en el contrato celebrado, y sobre esos recursos la entidad publica controlará su destinación.*

En este orden de ideas, no sería procedente la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles presentadas por el contratista, el desembolso del mismo, deber ir condicionado a cumplir la obligación establecida en el manual de interventoría de: “entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual”.!

Si se aceptara la situación presentada, se desvirtúa la figura del anticipo como tal, toda vez que se estaría entregando recursos de una entidad publica a un tercero, sin recibir a cambio un bien o servicio que facilite al contratista el cumplimiento y ejecución del objeto contractual. (Resaltado fuera de texto).

Así mismo, de conformidad con el Manual de Interventoría, el anticipo sólo podrá utilizarse exclusivamente para: ***“... la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialistas y demás trabajadores vinculados al proyecto...”*** (Resaltado y subrayado fuera de texto).,

El IDU estaría incumpliendo sus propias directrices pudiendo incurrir en culpa o dolo, ya que conociendo que no se debía aceptar la figura de la oferta mercantil para el manejo del anticipo; permitió que se le diera un alcance a la figura de la **OFERTA MERCANTIL que no tiene**, porque en el ámbito de la contratación pública no tiene respaldo jurídico, menos como está siendo utilizada por el IDU que por una mera oferta, se permita transferir recursos a un particular para que disponga de ellos, lo cual no es otra cosa que permitirle a un tercero o subcontratista que disponga de los recursos por tiempo indeterminado, no permite tener un control cercano, inmediato y disponible de los dineros públicos; tampoco se perciben para el estado rendimientos financieros y cuando estos se producen se quedan en las cuentas de particulares, lo anterior sin que exista la obligación de entregar como en un contrato de compraventa de manera alterna e inmediata el bien objeto de la negociación, sino que estos dineros públicos reposan a libre disposición de subcontratistas o terceros, y al estar en manos de



particulares podrían llegar a quedar por fuera del amparo de las aseguradoras y tener un riesgo innecesario e inminente de pérdida.

Acto seguido en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”.***

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores a través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Sin embargo, de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, **utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía a todos los**



contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: ***“Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”***

Es importante señalar que por los cambios efectuados por la Dirección del IDU, mediante los Memorandos DG-000-IDU 025233 del 3/04/2009¹⁰⁵, DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009 y SGJ-405-23181 de Junio 9 de 2009¹⁰⁶, en los cuales se modificaron y flexibilizaron: los cronogramas de obra, y el manejo de los anticipos, extendiendo la autorización para entrega de recursos del anticipo a subcontratistas y terceros, aunado a las actuaciones administrativas, técnicas, legales y financieras que de ellos se deriven contravienen los principios de la contratación estatal y resulta absolutamente ilegal e inconveniente por las siguientes razones:

- Primero: modificar una resolución a través de un memorando.
- Segundo: cambiar en forma absurda, injusta e inconveniente las condiciones establecidas con el objeto de permitir que el contratista entregue los recursos públicos a **subcontratistas o terceros**, sin estar legalmente permitido.
- Tercero: permitir que en informes subsiguientes se puedan presentar soportes de los giros entregados a subcontratistas o terceros.
- Cuarto: poner en riesgo evidente los recursos públicos que al estar en manos de particulares (Subcontratistas o terceros), podrían estar por fuera del amparo de la póliza de seguro.
- Quinto: Invocando el presunto derecho a la igualdad, extiende estas directrices indebidas e ilegales que flexibilizan el manejo del anticipo a todos los contratos de obra del IDU, incluidos los de la Fase III de Transmilenio.

Es evidente que a través de memorandos emitidos por la Dirección General del IDU, se pretendió modificar el Manual de Interventoría y la normatividad jurídica



vigente, y lo mas grave que se utilice una comunicación de la contraloria para darle una interpretación y alcance que no tiene, para con ella pretender legalizar y subsanar todos los errores e inconsistencias que se venían cometiendo (giros a subcontratistas o terceros, y entrega de recursos a través de ofertas mercantiles); lo cual es a todas luces inconveniente, indebido e ilegal y no solamente riñe con las funciones, deberes y atribuciones de los servidores públicos, sino que estas conductas estarían alcanzando la esfera del ámbito penal, no solamente profiriendo un concepto abiertamente arbitrario para modificar las normas en uso sin cumplir con los procedimientos establecidos, sino también omitiendo el cumplimiento de la normatividad jurídica aplicable.

Pero estos no son los únicos riesgos que se corre al entregar los recursos del anticipo a un subcontratista o tercero, sino que se puedan perder y se puedan tornar irrecuperables, con el agravante que la entidad aseguradora al no estar estos recursos en manos del contratista, podría invocar una causal de exculpación o exoneración de responsabilidad, al cambiarse las condiciones previstas en el contrato de seguro suscrito con la firma aseguradora, ya que el asegurado no es el subcontratista o tercero, sino el contratista directamente.

Mucho mas grave es el riesgo mismo que se asume al entregar recursos a un subcontratista o tercero, sin la obligación de soportarlos de manera alterna y no como quedo establecido en el referido memorando del 12 de Junio de 2009, que autoriza que ***algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes***, constituyéndose un riesgo innecesario para el manejo de los recursos del estado.

Estas actitudes desplegadas por el IDU no deberían ser propias de un servidor publico eficiente, prudente y cuidadoso, que en vez de estar pendiente en la defensa del patrimonio de las entidades publicas, modifique las condiciones previstas legalmente, amplíe el concepto para facilitar que dineros del anticipo puedan ser girados a subcontratistas o terceros, sin que estuviere permitido, y flexibilice el tiempo para la entrega de los soportes de los recursos entregados como anticipo.

Por lo anterior, resulta abiertamente ilegal e inconveniente, primero modificar una resolución a través de un memorando, segundo, cambiar en forma absurda, injusta e inconveniente las condiciones establecidas con el objeto de permitir que el contratista entregue los recursos públicos a subcontratistas o terceros, sin estar legalmente permitido, tercero, permitir que en informes subsiguientes se puedan presentar soportes de los giros entregados a subcontratistas o terceros, quinto, poner en riesgo evidente los recursos públicos que al estar en manos de particulares (Subcontratistas o terceros), podrían estar por fuera del amparo de la póliza del seguro.



Ante estos hechos es necesario que la Dirección del Instituto de Desarrollo Urbano “IDU”, adopte las medidas que considere convenientes, oportunas y pertinentes para subsanar o corregir los hechos enunciados.

TRANSCRIPCION DE NORMAS ENUNCIADAS

CONSTITUCIÓN NACIONAL, artículo 209. La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

LEY 489 DE 1998, Artículo 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los **principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia**. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

ARTICULO 4o. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado **busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes**, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

LEY 87 DE 1993 CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL ESTADO, Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- i) **Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;**
- j) **Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;**
- k) **Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;**
- l) **Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;**
- m) **Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;**



- n) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- o) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- p) **Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.**

LEY 80 DE 1993, Artículo 3º.- Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Artículo 23º.- Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. 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. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMIA. En virtud de este principio:

3o. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

Artículo 26º.- DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, **a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.**

2o. **Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.**

4o. **Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.**

5o. **La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal** quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

8o. **Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.**

LEY 734 DE 2002, Artículo 34. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los



decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

LEY 599 DE 2000, Artículo 413. Prevaricato por acción. El servidor público que profiera resolución, dictamen o **concepto manifiestamente contrario a la ley**, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años. (subrayado fuera de texto)

Artículo 416. Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto. *El Servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.* (subrayado fuera de texto).

DECRETO 2170 DE 2002, artículo 7, establece:

“Del anticipo en la contratación. El manejo de los recursos entregados al contratista a título de anticipo en aquellas contrataciones cuyo monto sea superior al 50% de la menor cuantía a que se refiere el literal a) del numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, deberá manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y de la entidad estatal. **Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán al tesoro**”.

Negrilla fuera de texto

DIRECTIVA PRESIDENCIAL No. 04 de Abril 4 de 2003

6º. Manejo de pagos anticipados y anticipos en la contratación estatal.

Salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados. Esta restricción no se aplicará al Sector de la Defensa Nacional.

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipo y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generen pertenecen al Tesoro.



Los destinatarios de la presente Directiva deberán informar y promover directamente entre los funcionarios a su cargo el contenido de la misma, así como tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.

RESOLUCIÓN N° 167 de 2006 del Instituto de Desarrollo Urbano “IDU”.

Los hechos descritos anteriormente, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia penal y disciplinaria de conformidad con lo consagrado en la Constitución Nacional, artículo 209; Ley 599 de 2000, artículo 413 y s.s.; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 489 de 1998, artículos 3; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 42 de 1993, artículos 8 y 9; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1 y 7; Decreto Reglamentario 2170 de 2002, artículo 7; Directiva Presidencial N° 04 de 2003 y Manual de Interventoría del “IDU” Resolución 167 de 2006.

3.4. Obras de Distritos de conservación.

3.4.1. Seis (6) Hallazgos Administrativos de los cuales hay cinco (5) con incidencia disciplinaria, uno (1) Fiscal por valor de \$1.340.297.383 y un potencial hallazgo fiscal por valor \$2.987.478.203.

*3.4.1.1. Contrato 069 de 2008. **Hallazgo administrativo**, por cuanto aún persisten observaciones que ameritan la búsqueda de mecanismos por parte de la entidad y la firma de interventoría para el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales que permitan el normal desarrollo y ejecución del contrato dentro de los tiempos programados y el cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en los pliegos de condiciones y del contrato.*

*3.4.1.2. Contrato 070 de 2008. **Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal**, por la falta de control y seguimiento en la supervisión del contrato por parte de la entidad y la interventoría al no usar de manera oportuna los mecanismos de apremio con que cuenta la entidad para la gestión eficiente de los recursos y por la deficiente calidad en los trabajos ejecutados por parte del contratista que ponen en riesgo la inversión de los recursos del estado configurándose con ello un posible daño fiscal en la cuantía de \$1.340.297.383,82 por mala calidad de la obra ejecutada, así como por los dineros entregados por anticipo y no legalizados con corte a agosto de 2010 por la suma de \$413.133.608.21.*

*3.4.1.3. Contrato 071 de 2008. **Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria**, por la falta de control y seguimiento por parte de la administración frente a los reportes suministrados por la interventoría que no permiten hacer seguimiento real y oportuno en la ejecución del contrato.*

*3.4.1.4. Contrato 072 de 2008. **Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria**, por la falta de gestión de la entidad que permita conminar al contratista en el cumplimiento de sus compromisos contractuales y evitar que el contrato día a día*



acumule mayores atrasos poniendo en riesgo las metas fijadas por la administración lesionando los intereses de la comunidad.

3.4.1.5. Contrato 073 de 2008. **Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria**, por la falta de control y supervisión en la ejecución del contrato y la existencia de un potencial hallazgo fiscal por la no legalización a la fecha del anticipo otorgado al contratista en cuantía de \$2.987.478.203.

3.4.1.6. Contrato 074 de 2008. **Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria**, por el no cumplimiento estricto a lo contemplado en el contrato, pliego, apéndice y la guía de manejo ambiental para el buen manejo y disposición de escombros.

CONTRATO 069 DE 2008

3.4.1.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO, POR CUANTO AÚN PERSISTEN OBSERVACIONES QUE AMERITAN LA BÚSQUEDA DE MECANISMOS POR PARTE DE LA ENTIDAD Y LA FIRMA DE INTERVENTORÍA PARA EL CABAL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES QUE PERMITAN EL NORMAL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO DENTRO DE LOS TIEMPOS PROGRAMADOS Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS CONTENIDAS EN LOS PLIEGOS DE CONDICIONES Y DEL CONTRATO.

DISTRITO NORTE

En seguimiento al Contrato de Obra No. 069 de 2008, suscrito con el contratista COLOMBO - HISPANICA LTDA con el fin de realizar OBRAS Y ACTIVIDADES PARA LA MALLA VIAL ARTERIAL, INTERMEDIA Y LOCAL DEL DISTRITO DE CONSERVACIÓN DEL GRUPO 1 (NORTE), localidades de Suba y Usaquén la Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación el avance del contrato evidenciado en los siguientes hechos:

CUADRO No. 93
TRANSCURRIDOS 18 MESES DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO, LA OBRA TIENE, A AGOSTO DE 2010, UN ATRASO DEL 3%

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	IDU-LP-DG-6-2008
CONTRATISTA	COLOMBO HISPANICA LTDA
INTEGRANTES DEL CONSORCIO	COIN LTDA
	CONSTRUCTORA HISPANICA

CONCEPTO	DATOS
	SERGIO TORRES
NUMERO DEL CONTRATO	069 DE 2008
VALOR INICIAL	\$106.681.565.540
VALOR ADICIONAL	\$361.213.373
VALOR ACTUALIZADO	\$107.042.778.913
PLAZO INICIAL	43 meses
FECHA INICIO	16 de febrero de 2009
FECHA TERMINACION INICIAL	15 de septiembre de 2012
Anticipo Otorgado 2009	\$ 13.358.284.064
Anticipo Otorgado 2010	\$ 3.082.680.938
Total Anticipo Otorgado	\$ 16.440.965.002
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009	\$ 13.294.033.666
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	\$ 3.818.676.935
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	\$ 9.539.607.129
Anticipo soportado a 22 de agosto de 2010	\$ 16.440.965.002
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	\$ 6.828.484.015
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	\$ 9.612.480.987
VALOR OBRA PROGRAMADA	\$37.400.230.437
VALOR OBRA EJECUTADA	\$36.258.786.285
% ATRASO DE LA OBRA	3%

*Valor soportado por la Unión Temporal Vías de Bogotá 2009, según lo informado por la interventoría Consorcio CCU.

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

La contraloría de Bogotá ha venido efectuando control y seguimiento a la ejecución de las obras a través del contrato 069 de 2008 producto de lo cual se generó un hallazgo administrativo por la falta de control y coordinación de la información por parte de la Firma de Interventoría y de la Administración.

Ahora bien, continuando con el seguimiento al contrato de obra 069 de 2008 en la presente auditoria, correspondiente al periodo PAD 2010 ciclo II, este grupo auditor observa con preocupación el desarrollo del contrato basado en los siguientes hechos con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010.



ETAPA CONTRACTUAL

Modificaciones contractuales

El contrato de obra No. 069 de 2008 se suscribe entre las partes el 30 de diciembre de 2008 dándose inicio al mismo el 16 de febrero de 2009, según acta de iniciación suscrita entre las partes.

Posterior al inicio del contrato de obra No. 069 de 2008 se suscribe, el 13 de noviembre de 2009 el contrato adicional No. 1 por valor de \$361.213.373 con fundamento en la necesidad de construir las obras hidráulicas necesarias que permitan la construcción del carril de acceso a la Biblioteca Julio Mario Santodomingo.

PLAZOS Y ATRASOS

El plazo inicial del contrato esta previsto a ejecutarse en 43 meses, de los cuales se tiene previsto dos (2) meses para la etapa previa y Cuarenta (41) meses para la etapa de obra.

Dentro del plazo de ejecución del proyecto se han registrado los siguientes avances de ejecución con respecto a la programación prevista para cada vigencia con corte a agosto de 2010, según comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 suscrita por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU:

**CUADRO No. 94
VALORES PROGRAMADOS SEGÚN VIEGENCIA**

Contrato No.069 de 2008	Valores (\$)
Programado 2012 (Valor disponible)	23.190.303.957
Programado 2011 (Valor disponible)	23.391.779.850
Programado 2010 (Valor disponible)	27.754.115.977
Programado 2008 -2009 (Valor disponible)	32.345.365.756
Adición No. 1	361.213.373
Programado a Diciembre 31 de 2009	21.265.494.105
Ejecutado acumulado a Diciembre 31 de 2009	19.705.565.235
PROGRAMADO NO EJECUTADO a Diciembre 31 de 2009	1.559.928.870
Programado a Agosto 22 de 2010*	36.691.507.250
Programado ejecutado acumulado a Agosto 22 de 2010*	37.901.608.480
PROGRAMADO NO EJECUTADO a 22 de Agosto de 2010	-

Fuente: informe semanal de interventoría No 79 correspondiente al periodo del 16 al 22 de agosto de 2010

Fuente: IDU



Elaboró: Contraloría de Bogotá

Ahora bien, considerando la información suministrada por la administración a través del acta fiscal No. 9 del 28 de abril de 2010, el atraso reflejado con respecto al valor programado inicialmente para la vigencia 2008-2009 (\$21.265 millones) sería del orden del 7.34% con corte a 31 de diciembre de 2009.

Con relación a la inversión para la vigencia 2010 se han realizado tres reprogramaciones de obra así:

1. Mediante acta de reunión No. 20 del 22 de enero de 2010
2. Mediante acta de reunión No. 30 del 4 de junio de 2010
3. Mediante acta de reunión No. 33 del 4 de agosto de 2010

Con base en las reprogramaciones efectuadas la inversión programada a diciembre de 2010 sería \$55.526 millones.

Observado el comportamiento mes a mes respecto de la inversión programada frente a la inversión ejecutada, teniendo en cuenta la información contenida en cada una de los informes semanales de interventoría suministrados por la entidad a este grupo auditor se observa que el atraso a agosto de 2010 sería del 3%.

CUADRO No. 95
INVERSION PROGRAMADA VS EJECUTADA

FECHA	VALOR OBRA		ATRASO %	Nº Informe SEMANTAL
	PROGAMADA	EJECUTADA		
Feb-09	192.924	2.955.598	-1432	Acta de visita fiscal No. 9 del 28 de abril 2010
Mar-09	30.840.459	98.419.491	-219	
Abr-09	356.181.554	89.384.190	75	
May-09	1.413.766.744	2.681.206.611	-90	
Jun-09	3.232.878.363	4.237.303.938	-31	
Jul-09	6.395.422.357	6.042.209.353	6	
Ago-09	9.628.654.842	6.945.709.510	28	
Sep-09	12.588.988.182	8.748.337.605	31	
Oct-09	16.225.102.617	11.017.617.741	32	
Nov-09	19.007.085.972	14.064.543.382	26	
Dic-09	21.265.494.105	19.705.565.235	7	
Ene-10	22.417.924.631	22.646.714.956	-1	50
Feb-10	23.930.517.798	25.327.267.631	-6	54
Mar-10	26.722.402.074	27.459.362.006	-3	58
Abr-10	30.860.387.685	30.189.178.376	2	63
May-10	32.862.370.692	32.175.848.500	2	67
Jun-10	33.336.947.624	34.639.107.021	-4	72

FECHA	VALOR OBRA		ATRASO %	N° Informe SEMANTAL
	PROGAMADA	EJECUTADA		
Jul-10	34.787.648.425	36.712.990.535	-6	76
Ago-10	37.400.230.437	36.258.786.285	3	80
Sep-10	40.818.414.660	40.315.095.744	1	85

Fuente: IDU (Informes semanales de interventoría)
Elaboró: Contraloría de Bogotá

ANTICIPO

Con relación al anticipo el contrato de obra No. 069 de 2008 establece:

*“El IDU concederá al **CONTRATISTA** un anticipo equivalente al VEINTE por ciento (20%) del valor del presupuesto oficial del contrato, el cual será entregado por cuotas al **CONTRATISTA**, y cuyos desembolsos se realizarán en los porcentajes especificados a continuación, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización para la realización del primer desembolso, así:*

- Un diez por ciento (10%) del valor total del presupuesto oficial de la obra previa suscripción del Acta de Inicio del Contrato y aprobación del Plan Inversión de Anticipo y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras previa suscripción del Acta de Inicio de Obra y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2010, previa amortización de la cuota de anticipo de las vigencias 2008 y 2009, y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2011, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2010 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el manual de interventoría vigente.*
- Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2012, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2011 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*

El Anticipo será amortizado en un VEINTE POR CIENTO (20%) de cada Acta de Recibo Parcial de Obra.”

Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado del anticipo es el siguiente:

CUADRO No. 96
ANTICIPO

Contrato No.069 de 2008	Valores (\$)
Valor Total Actualizado Contrato	\$ 107.042.778.913.
Valor Total Actualizado Obras	\$ 102.756.031.259
Anticipo Otorgado 2009	\$ 13.358.284.064
Anticipo Otorgado 2010	\$ 3.082.680.938
Total Anticipo Otorgado	\$ 16.440.965.002



Contrato No.069 de 2008	Valores (\$)
Valor Total Actualizado Contrato	\$ 107.042.778.913.
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009	\$ 13.294.033.666
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	\$ 3.818.676.935
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	\$ 9.539.607.129
Anticipo soportado a 22 de agosto de 2010	\$ 16.440.965.002
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	\$ 6.828.484.015
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	\$ 9.612.480.987

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Del cuadro anterior es claro concluir que del total del anticipo otorgado a la fecha por \$16.440.965.002 aún esta pendiente por amortizar \$9.612.480.987 correspondiente al **58.46%** lo que evidencia baja facturación en la ejecución del proyecto que permita un flujo de amortización acorde con el anticipo otorgado.

OBSERVACIONES INFORMES DE INTERVENTORIA

Con base en los informes técnicos mensuales de interventoría se indica que aunque se ha mejorado, aun existen falencias en algunos frentes de obra con relación a señalización de senderos peatonales, plafones y condiciones de seguridad.

Si bien los ensayos de laboratorio realizados a los materiales y mezclas asfálticas evidencian el cumplimiento de las Especificaciones Técnicas IDU-ET-2005 y demás especificaciones Contractuales, la obra terminada presenta algunas observaciones que son objeto de análisis, tanto por el Contratista como por la Interventoría, debido básicamente a deficiencias en procesos constructivos y/o de los equipos utilizados para dicha construcción.

En el informe mensual técnico de interventoría No. 015 (01 al 31 de mayo de 2010) y en el informe mensual técnico de interventoría No. 016 (01 al 30 de junio de 2010), se detalla que se sigue evidenciando la falta de personal de tránsito en el frente del Codito.

Adicionalmente en el informe mensual técnico de interventoría No. 015 (01 al 31 de mayo de 2010) se indica que ninguno de los segmentos ejecutados ha sido recibido por la Interventoría, puesto que presentan algunas observaciones, a las cuales el Contratista esta dando alcance.

VISITA DE OBRAS

Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado de los frentes de obra que se ejecutan mediante el contrato de obra 069 de 2008 es el siguiente:

CUADRO No. 97
ESTADO DE LOS FRENTES DE OBRA

FRENTES	VIGENCIA 2008-2009	VIGENCIA 2010
TOTAL PROGRAMADOS SEGÚN CONTRATO	13	17
EJECUTADOS	11	1
EN EJECUCION	2	4

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

CUADRO No. 98
Estado de obras (31 de diciembre de 2009)

FRENTES	CANTIDAD	%
1 Inactivos	0	
2 Activos	10	58.82%
3 Con Baja Actividad	0	
4 Sin Iniciar	0	
5 Terminados Pendiente de Demarcación	7	41.18%
6 Terminados	0	
7 Recibidos	0	
TOTAL	17	100%

Nota 1: Se aclara que en algunos corredores viales se tuvieron hasta 2 frentes de obra, por lo tanto el número reflejado solo se representa por corredor.

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

CUADRO No. 99
ESTADO DE OBRAS (22 DE AGOSTO DE 2010)

FRENTES	CANTIDAD	%
1 Inactivos	0	
2 Activos	6	20.00%
3 Con Baja Actividad	0	
4 Sin Iniciar	12	40.00%
5 Terminados Pendiente de Demarcación	12	40.00%
6 Terminados	0	
7 Recibidos	0	
TOTAL	30	100

Nota 1: Se aclara que en algunos corredores viales se tienen hasta 2 frentes de obra, por lo tanto el número reflejado solo se representa por corredor.

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá



El 31 de agosto de 2010 este grupo auditor efectuó visita a 8 frentes de trabajo los cuales se encuentran en ejecución. De los frentes terminados, según información suministrada por la entidad, en la mayoría de ellos esta pendiente la demarcación, hecho que se refleja en el cuadro anterior en el que el 40% de los frentes terminados presentan falta de demarcación.

Es preocupante, según se observa de los cuadros anteriores, que aún se encuentran sin iniciar 12 frentes de obra que corresponden al 40% del total de frentes programados (30) para la presente vigencia.

Además de lo anterior durante la visita de inspección se evidenció la presencia de algunas fallas de tipo técnico de lo cual se efectuó acta de visita con los representantes de la entidad para el requerimiento al contratista así:

Avenida Boyacá entre Calle 93 y Calle 127 A; frente al cual se hicieron las siguientes observaciones por parte de la CONTRALORIA:

- Mejorar la implementación de la señalización del PMT aprobado por la SDM, por encontrar cintas y demarcadores en mal estado.
- Realizar correcciones a afectaciones puntuales de la mezcla asfáltica.

Frente a las observaciones el IDU indicó lo siguiente:

- El seguimiento a la implementación de los PMT'S se realiza de manera continua por parte de la INTERVENTORIA, no obstante es un tema de difícil control en razón al flujo vehicular que se maneja en el sector, lo que ocasiona que permanentemente los vehículos, especialmente los grandes deterioran los elementos de la señalización; no obstante el IDU ha reiterado a la Interventoría el mencionado control mediante comunicaciones escritas y mediante comités de seguimiento, en los cuales se requiere igualmente la responsabilidad frente a este tema y su importancia, tanto a la Interventoría como al contratista.
- De igual forma la situación con las afectaciones puntuales de la mezcla asfáltica en este tramo ya había sido detectada, razón por la cual se solicitó reunión de carácter conjunto con presencia de los especialistas en pavimentos del contratista y la Interventoría, con el fin de determinar los correctivos a seguir y su programación.

EL TABOR – Diagonal 136 con Calle 116; frente al cual se hicieron las siguientes observaciones por parte de la CONTRALORIA:



- Adelantar la demarcación considerando que el tramo ya esta terminado.

Frente a las observaciones el IDU indico lo siguiente:

- El IDU realizo el requerimiento por oficio a la Interventoría y al Contratista, con el fin de realizar la implementación de la demarcación de los corredores terminados en el año 2009, para tal fin se solicito la programación de dicha actividad.

LAS MERCEDES Calle 152 B entre Carrera 109 y Carrera 111 A y PORTAL DE LAS MERCEDES – Avenida Calle 153 entre Carrera 110 y Carrera 113 B ; frentes a los cuales se hicieron las siguientes observaciones por parte de la CONTRALORIA:

- Adelantar la demarcación considerando que el tramo ya esta terminado.
- Tapar núcleos originados por la toma de pruebas.

Frente a las observaciones el IDU indico lo siguiente:

- El IDU realizo el requerimiento por oficio a la Interventoría y al Contratista, con el fin de realizar la implementación de la demarcación de los corredores terminados en el año 2009, para tal fin se solicitó la programación de dicha actividad.
- Frente a la presencia de núcleos o tomas de pruebas destapados, se informa que ya se había realizado la solicitud en recorridos de comité semanal; no obstante se solicitara a la Interventoría garantizar la atención inmediata programando igualmente esta actividad.

LONDRES – Carreras 113 C Y 114 BIS entre Avenida Calle 153 y Calle 156 A y Calle 156 A entre 113 A y 114 B; frente al cual se hicieron las siguientes observaciones por parte de la CONTRALORIA:

- Realizar correcciones de la mezcla asfáltica capa de rodadura.

Frente a las observaciones el IDU indico lo siguiente:

- La situación con la mezcla asfáltica de la capa de rodadura en algunos puntos de este tramo, ya había sido detectada, razón por la cual se solicito reunión de carácter conjunto con presencia de los especialistas



en pavimentos del contratista y la Interventoría, con el fin de determinar los correctivos a seguir y su programación.

EL CODITO – Calle 175 a Calle 189 entre Carrera 7 y Carrera 4; frente al cual se hicieron las siguientes observaciones por parte de la CONTRALORIA:

- Problemas de rendimiento causado por interferencias de redes de las Empresas de Servicios Públicos ETB y GAS NAUTURAL.
- Problemas para el inicio del tramo de la Calle 189 entre Carrera 4 Y Carrera 5 por afectación de las redes de Aguas Negras de la EAAB.
- Mejorar la implementación de la señalización del PMT aprobado por la SDM, especialmente lo relacionado con senderos peatonales.

Frente a las observaciones el IDU indico lo siguiente:

- Se tienen inconvenientes con GAS NAURAL y ETB en el sector del Codito por presentarse conflicto de redes entre estas lo cual a ocasionado demoras por la falta de toma de decisiones de las ESP.
- Es de anotar que con relación a la ETB y GAS NATURAL, realizamos reunión con los delegados en la que se tomaron decisiones frente al conflicto de redes; no obstante la ETB dio contra orden a las decisiones tomadas, especialmente lo relacionado con la utilización de tubería TDP para encamisar las redes existentes, justificada por la no producción de reparaductos, situación que generó nuevamente demoras en el desarrollo de las obras, razón por la cual se ha reiterado a la Interventoría y al contratista su responsabilidad frente a las gestiones con las ESP; de igual forma aclaramos que el Instituto viene apoyando la coordinación con las ESP teniendo en cuenta que las reacciones de estas son muy lentas y no están al ritmo de las actividades que se vienen desarrollando en el frente de obra, encontrando a la fecha notorios atrasos en el cronograma.
- Por otra parte existe de igual forma inconveniente con la EAAB, específicamente para el sector de la Calle 189 entre carreras 4 y 5, por las redes de aguas lluvias.
- Con relaciona a la EAAB, no ha sido posible que la ESP nos de una fecha de reunión con el fin de realizar la verificación del problema de

redes en el sitio y la respectiva toma de decisiones de realizar obras o excluir este segmento de las metas físicas de DISTRITO NORTE.

- Con relación a la implementación de señalización y senderos peatonales, es importante aclarar que el contratista ha efectuado en varias oportunidades la implementación del PMT, sin embargo ha sido complicado mantener estos elementos; toda vez que la señalización y el cerramiento de la obra es constantemente retirado por la comunidad o simplemente el vandalismo del sector no ha permitido la implementación permanente.

REGISTRO FOTOGRAFICO

Distrito de Conservación Norte
Contrato 069 de 2008
Registro Fotográfico
Visita Obras: 31 de agosto de 2010

1- Av. Boyacá Tramo: Cl. 93 – Cl. 127A



Frente 1 en ejecución



Tramo en observación frente al
Club del Banco de la República



Frente 2 en ejecución

2- Rehabilitación Barrio Tabor



Falta demarcación

3- Av. Las Mercedes

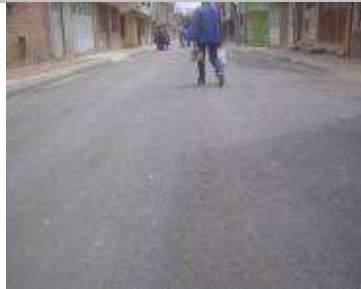


Terminada falta demarcación



Núcleo sin sellar

4- Barrio Londres



Tramo en observación por calidad

5- Autopista Norte



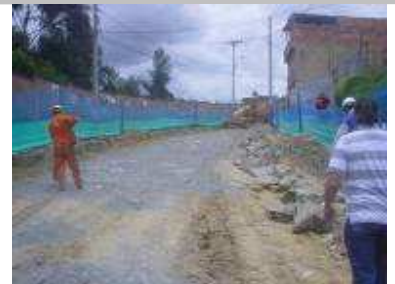
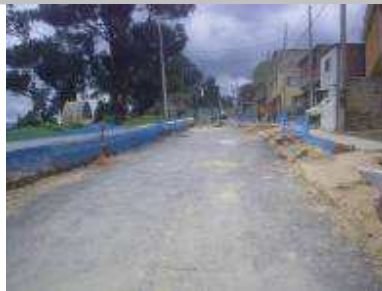
Tramo sin demarcar

6- Carrera 11 Tramo: AC 183 – CL 185



Terminada

7- Barrio Codito



8- Carrera 23 Tramo: Cl. 164 – Cl. 166



En ejecución

MULTAS

Mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 la administración informa a este grupo auditor que a la fecha se han surtido los siguientes procesos por incumplimiento del contratista:

CUADRO No. 100
MULTAS

FECHA	TEMA	APREMIO	TRAMITE
18 de Mayo de 2009,	Incumplimiento por Instalación de Puntos CREA,	Solicitud de Multa.	Con oficio CTMK - 251 - 09 de 13/05/09 Radicado IDU No. 44953 de 13/05/09, la Interventoría solicito el inicio del proceso de multa; mediante oficio IDU - 034614 STMSV - 356 de 18/05/09, se notifico a audiencia de descargos al Contratista, la cual se realizó el día 27/05/09; mediante DTGC - 435 - 33458 de 07/09/09 se dio por cerrado el procedimiento de multa.
29 de Mayo de 2009,	Incumplimiento del COI Semanal y frentes mínimos de obra	Solicitud de Multa.	Con oficio CTMK - 291 - 09 de 28/05/09 Radicado IDU No. 49670 de 28/05/09, la Interventoría solicito el inicio del proceso de multa, mediante oficio IDU - 037648 STMSV - 356 de 29/05/09, se notifico a audiencia de descargos al Contratista, la cual se realizó el día 10/06/09. Mediante DTGC - 435 - 38993 de 23/10/09 se dio por cerrado el procedimiento de multa.
5 de Febrero de 2010,	Incumplimiento en los modelos de maquinaria y equipos.	Solicitud de Multa.	Con oficio CTMK - 882 - 09 de 23/12/09 Radicado IDU No.113655 de 23/12/09, la Interventoría solicito el inicio del proceso de multa, mediante oficio IDU - 007729 STMSV - 356 de 05/02/10, se notifico a audiencia de descargos al Contratista, realizando la reunión de procedimiento de imposición de multa el día 12/02/10, se reprogramó la audiencia de descargos para el día 04/03/10. Mediante Oficio IDU STMSV-20103560426801 se dio por cerrado el procedimiento de multa.
10 de marzo de 2010	Incumplimiento entrega del informe de diagnostico y los informes mensuales	Solicitud de Multa	Con oficios CTMK - 984 - 10 de 15/02/10 Radicado IDU No. 012895 y 996 - 10 de 17/02/10 Radicado IDU No. 012894, la Interventoría solicito el inicio del proceso de multa, mediante oficio IDU - 017577 STMSV - 356 de 10/03/10, se notifico a audiencia de descargos al Contratista, la cual se realizó el día 25/03/10. Mediante Oficio IDU-034063 STMSV-356 de 21-05-10 se dio por cerrado el procedimiento de multa.

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Si bien se han adelantado los procesos de apremio al contratista por parte de la interventoría y la administración, preocupa a este grupo auditor que se continúe con algunos inconvenientes que han dificultado el normal desarrollo del contrato y en consecuencia la reprogramación de las obras como es el caso de la problemática presentada por el tema de los árboles en los sectores: Calle 127 sector carrera 51 Autopista Norte, Calle 134, Carrera 15 entre Av.127 y Calle 128B. Es de anotar que este grupo auditor efectuó visita técnica el pasado 15 de febrero de 2010 a sectores con los inconvenientes anotados sin que hasta la fecha del presente informe se evidencie solución a los mismos y sin que se hayan iniciado la ejecución de los trabajos en dicho sectores, pese a las reprogramaciones efectuadas y a las fechas previstas de ejecución según la reprogramación No. 3 del 4 de agosto de 2010.

AV 127 TRAMO: CANAL CORDOBA –
AUTOPISTA NORTE



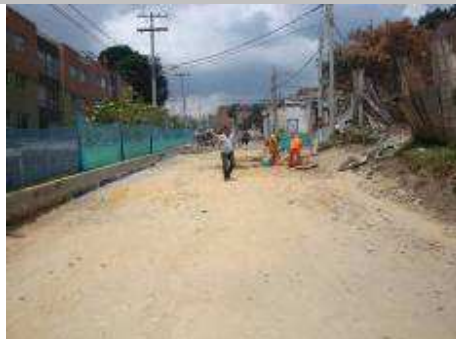
CL 134
TRAMO: AV. 7 – AV. 19



Sin ejecutar por problemas de árboles
Visita Fiscal 15 de febrero de 2010

Situación preocupante también se evidencia en el sector del codito por problemas en la definición de redes y exigencias de la comunidad frente al proyecto.

EL CODITO



Vía en ejecución, con atraso debido a inconvenientes con redes y problema de desvíos
Visita Fiscal 15 de febrero de 2010



CONCLUSIONES

Con base en lo observado este grupo auditor considera que se configura un hallazgo de carácter administrativo por cuanto aún persisten observaciones que ameritan la búsqueda de mecanismos por parte de la Entidad y la firma de interventoría para el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales que permitan el normal desarrollo y ejecución del contrato dentro de los tiempos programados y el cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en los pliegos de condiciones y del contrato.

Por lo anterior deberá establecerse de manera concreta que medidas inmediatas tomaran el IDU y la interventoría para corregir las deficiencias frente a la supervisión y seguimiento en la ejecución del contrato, para que se normalice el desarrollo del mismo y en adelante no se vuelvan a presentar este tipo de actuaciones que dificultan, atrasan y demoran injustamente el cumplimiento de los fines contractuales y por ende el seguimiento que deben hacer los órganos de control.

CONTRATO 070 DE 2008

3.4.1.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL, POR LA FALTA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO EN LA SUPERVISIÓN DEL CONTRATO POR PARTE DE LA ENTIDAD Y LA INTERVENTORIA AL NO USAR DE MANERA OPORTUNA LOS MECANISMOS DE APREMIO CON QUE CUENTA LA ENTIDAD PARA LA GESTIÓN EFICIENTE DE LOS RECURSOS Y POR LA DEFICIENTE CALIDAD EN LOS TRABAJOS EJECUTADOS POR PARTE DEL CONTRATISTA QUE PONEN EN RIEGO LA INVERSIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO CONFIGURÁNDOSE CON ELLO UN POSIBLE DAÑO FISCAL EN LA CUANTÍA DE \$1.340.297.383,82 POR MALA CALIDAD DE LA OBRA EJECUTADA, ASI COMO POR LOS DINEROS ENTREGADOS POR ANTICIPO Y NO LEGALIZADOS CON CORTE A AGOSTO DE 2010 POR LA SUMA DE \$413.133.608.21.

DISTRITO CENTRO

En seguimiento al Contrato de Obra IDU No. 070 de 2008, suscrito con el contratista CONSORCIO DISTRITO BOGOTÁ con el objeto de la ejecutar, a precios unitarios, las **OBRAS Y ACTIVIDADES PARA LA MALLA VIAL ARTERIAL, INTERMEDIA Y LOCAL DEL DISTRITO DE CONSERVACIÓN DEL GRUPO 2 DISTRITO CENTRO** y la construcción de las obras

correspondientes respectivamente a los códigos de obra 172,122C y 122D del acuerdo 180 de 2005 de valorización, en Bogotá D.C., la Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación el avance del contrato evidenciado en los siguientes hechos:

CUADRO No.101
TRANSCURRIDOS 18 MESES DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO, LA OBRA TIENE UN
ATRASO DEL 3.7% Y EL CONTRATISTA NO HA LEGALIZADO AÚN EL 2.22 % DEL
ANTICIPO ENTREGADO POR EL IDU

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	IDU-LP-DG-6-2008
CONTRATISTA	CONSORCIO DISTRITO BOGOTÁ
INTEGRANTES DEL CONSORCIO	SAINC Ingenieros Constructores S:A Construcciones el CONDOR S.A
NUMERO DEL CONTRATO	070 DE 2008
PLAZO INICIAL	46 meses
FECHA INICIO	16 de febrero de 2009
FECHA TERMINACION INICIAL	15 de diciembre de 2012
VALOR INICIAL	\$119.857.818.697
Anticipo Otorgado 2009	\$ 15.093.768.625
Anticipo Otorgado 2010	\$ 3.483.177.375
Total Anticipo Otorgado	\$ 18.576.946.000
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009	\$ 15.035.527.670
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	\$ 4.491.343.035
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	\$ 10.602.425.590
Anticipo soportado a 22 de agosto de 2010	\$18.163.812.391,79
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	\$ 6.734.344.791
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	\$ 11.842.601.209
VALOR OBRA PROGRAMADA	\$41.960.883.924
VALOR OBRA EJECUTADA	\$40.424.730.404
% ATRASO DE LA OBRA a agosto de 2010	3.7%

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

ETAPA CONTRACTUAL

Modificaciones contractuales



El contrato de obra No. 070 de 2008 se suscribe entre las partes el 30 de diciembre de 2008 dándose inicio al mismo el 16 de febrero de 2009, según acta de iniciación No. 1 suscrita entre las partes.

Posterior al inicio del contrato de obra No. 070 de 2008 se suscribe, el 11 de junio de 2009 el OTROSÍ No. 1 con el objeto de: *“aclarar que para todos los efectos legales y contractuales del contrato IDU - 070 de 2008, el nombre correcto del contratista es CONSORCIO DISTRITOS BOGOTÁ”*

Posteriormente en desarrollo del contrato se suscribe el 11 de noviembre de 2009, es decir, transcurridos 9 meses del plazo inicial del contrato, la adición No. 1 por valor de \$11.228.705.157 sustentado en:

“Teniendo en cuenta que el contrato 70 de 2008 desde su inicio tiene contemplada la intervención en el periodo 2010 a 2012 del corredor de la Avenida Mariscal Sucre (Carrera 19 y 20) y la Avenida Colombia (Carrera 21 y 24), y de la Avenida Luis Carlos Galán Sarmiento (Av. Calle 22) y la Avenida Cundinamarca (AK 36); es conveniente la adición de la Avenida 39 entre la Avenida Carrera 19 y Avenida Carrera 24, de la Colombia desde la Diagonal 63 hasta empalmar con la Carrera 25 con Calle 62, y de la Avenida Cundinamarca desde la Avenida Ciudad de Lima hasta la Avenida de las Américas.

Lo anterior, se fundamenta principalmente en la conveniencia para la ciudad de manejar proyectos integrales, que permitan garantizar corredores viales continuos convirtiéndose en una solución a la problemática de movilidad de un amplio sector del occidente y del oriente de la ciudad, garantizando la interconexión entre la malla vial arterial (en este caso Av. Mariscal Sucre y Avenida Colombia por una parte, y por la otra la Avenida Luis Carlos Galán y Avenida Cundinamarca). Adicionalmente para el IDU es conveniente la administración unificada de este tipo de proyectos, en donde se involucre el mantenimiento y adecuación de amplios tramos viales a través de un solo contrato, evitando así interferencias en la planeación de la ejecución de los trabajos, así como reducción de costos derivados de la administración del proyecto.”

PLAZOS Y ATRASOS

El plazo inicial del contrato esta previsto a ejecutarse en 46 meses, de los cuales se tiene previsto dos (2) meses para la etapa previa y Cuarenta y Cuatro (44) meses para la etapa de obra.

Dentro del plazo de ejecución del proyecto se han registrado los siguientes avances de ejecución con respecto a la programación prevista para cada vigencia con corte a agosto de 2010, según comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 suscrita por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU:

CUADRO No. 102
VALORES PROGRAMADOS SEGÚN VIGENCIA

Contrato No.70 de -2008	Valores

	(\$)	% de atraso Vs lo ejecutado
Programado 2012 (Valor disponible)	31.194.197.706	
Programado 2011(Valor disponible)	25.910.891.139	
Programado 2010 (Valor disponible)	38.925.369.944	
Contrato principal	27.429.021.657	
Adición N°1 Recursos valorización	11.228.705.157	
Programado 2008-2009 (Valor disponible)	35.323.708.195	
Programado a Diciembre 31 de 2009*	25.091.068.198	
Programado ejecutado acumulado a Diciembre 31 de 2009*	23.030.059.133	
PROGRAMADO NO EJECUTADO a Diciembre 31 de 2009	2.061.009.065	8.21
Programado a agosto 22 de 2010**	40.841.574.507	
Programado ejecutado acumulado a agosto 22 de 2010**	39.464.646.185	
PROGRAMADO NO EJECUTADO a 22 de agosto de 2010	1.376.928.322	3.37

* Fuente: informe semanal de interventoría No 45

** Fuente: informe semanal de interventoría No 79

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Observado el comportamiento mes a mes respecto de la inversión programada frente a la inversión ejecutada suministrada por la entidad mediante comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 se registran los siguientes datos:

CUADRO No. 103
INVERSION PROGRAMADA VS EJECUTADA

FECHA	VALOR OBRA	
	PROGRAMADA ACUMULADO	EJECUTADO ACUMULADO
feb-09	Etapas Previas	
mar-09	Etapas Previas	
abr-09	\$ 161.344.042	\$ 548.887.991
may-09	\$ 919.338.002	\$ 2.641.152.230
jun-09	\$ 2.142.817.133	\$ 4.178.591.121
jul-09	\$ 4.369.701.176	\$ 5.923.371.790
ago-09	\$ 7.054.290.123	\$ 7.187.565.240
sep-09	\$ 8.813.954.127	\$ 8.926.211.536
oct-09	\$ 12.915.226.941	\$ 14.634.114.519
nov-09*	\$ 18.515.817.242	\$ 19.784.331.567
dic-09	\$ 25.091.068.198	\$ 23.030.059.133
ene-10**	\$ 24.350.472.121	\$ 26.606.565.023

FECHA	VALOR OBRA	
	PROGRAMADA ACUMULADO	EJECUTADO ACUMULADO
feb-10	\$ 26.361.306.513	\$ 30.261.695.220
mar-10	\$ 29.136.687.885	\$ 31.357.022.180
abr-10	\$ 30.665.356.259	\$ 32.459.523.632
may-10***	\$ 31.712.739.743	\$ 33.774.231.325
jun-10	\$ 33.565.090.176	\$ 35.646.577.426
jul-10	\$ 37.483.646.298	\$ 37.734.697.356
agosto-10	\$ 40.841.574.507	\$ 39.464.646.185

* Reprogramación aprobada por la interventoría No 1

** Reprogramación aprobada por la interventoría No 2

*** Reprogramación aprobada por la interventoría No 3

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Sin embargo, en la verificación efectuada por este grupo de auditoría se observó con base en los registros de las actas semanales de interventoría los siguientes datos:

CUADRO No. 104
INVERSION PROGRAMADA VS EJECUTADA

FECHA	VALOR OBRA			Nº Informe
	PROGAMADA	EJECUTADA	ATRASO %	SEMANAL
Mar-09	140.000.000	140.000.000	0,0	6
Abr-09	340.000.000	340.000.000	0,0	10
May-09	813.349.619	2.636.522.719	-224,2	14
Jun-09	3.669.765.528	3.506.761.477	4,4	18
Jul-09	4.148.078.355	4.795.124.255	-15,6	23
Ago-09	7.721.076.791	4.855.426.148	37,1	28
Sep-09	10.178.312.845	5.724.069.787	43,8	32
Oct-09	12.915.226.941	8.140.514.035	37,0	36
Nov-09	18.515.817.242	14.566.339.875	21,3	41
Dic-09	24.714.279.432	23.677.909.961	4,2	45
Ene-10	26.230.643.342	25.815.087.002	1,6	4
Feb-10	26.999.333.048	29.258.986.403	-8,4	8
Mar-10	29.094.023.794	29.782.793.564	-2,4	13
Abr-10	31.763.488.902	30.037.222.292	5,4	17
May-10	34.016.375.052	33.193.498.358	2,4	20
Jun-10	33.965.090.163	35.085.243.516	-3,3	25
Jul-10	37.483.646.311	37.173.363.448	0,8	29
25-Ago-10	41.960.883.924	40.424.730.404	3,7	33-79
Ago-10	42.016.883.924	41.115.935.694	2,1	34
Sep-10	46.131.851.539	43.231.655.534	6,3	37

Fuente: IDU (Informes semanales de interventoría)

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Del análisis de los cuadros anteriores se observan que los datos registrados en las actas referenciadas en la comunicación de la entidad, (Actas Nos:45 y 79) no coinciden con los datos registrados en las copias físicas suministradas a este grupo de auditoría.

Además de lo anterior, este grupo auditor evidenció que existen dos actas para el caso del acta semanal de interventoría No. 10 suscrita el 27 de abril de 2009 con diferencia de valores en cada una de ellas, con respecto a las cifras anotadas para obra programada y obra ejecutada.

CUADRO No. 105
INVERSION PROGRAMADA VS EJECUTADA

FECHA	VALOR OBRA		Nº Informe
	PROGAMADA	EJECUTADA	SEMANAL
Abril 27-09	340.000.000	340.000.000	10
Abril 27-09	201.619.720	790.102.200	10

Fuente: IDU (Informes semanales de interventoría)
Elaboró: Contraloría de Bogotá

Con relación a los datos registrados, en algunas actas semanales, correspondientes a los valores ejecutados acumulados, se observa que estos disminuyen con respecto al valor anterior registrado, lo que no corresponde con la lógica. Así mismo, para el caso de los valores programados se observa que no concuerdan los valores acumulados respecto de lo programado semanalmente como se observa en el siguiente ejemplo:

CUADRO No. 106
INVERSION PROGRAMADA VS EJECUTADA

Nº Informe	FECHA	VALOR OBRA		
			PORGRAMADA	EJECUTADA
15	10-Jun-09	ACUMULADA	964.948.411	3.237.320.863
16	18-Jun-09	SEMANAL	693.651.985	309.774.659
		TOTAL	1.658.600.397	3.547.095.522
		ACUMULADA ACTA	2.282.461.557	3.199.990.451
21	02-Jun-10	ACUMULADA	34.579.596.590	33.402.163.725
22-68	09-Jun-10	SEMANAL	563.221.538	208.665.367
		TOTAL	35.142.818.127	33.610.829.092
		ACUMULADA ACTA	33.025.827.348	33.648.170.690

Fuente: IDU (Informes semanales de interventoría)
Elaboró: Contraloría de Bogotá

De la información suministrada por la entidad mediante comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 es claro observar que con



relación al valor programado para la vigencia 2008-2009 (\$25.091.068.198) el contrato presentaba un atraso del 8.21% y para la vigencia 2010 con relación a lo programado con corte a agosto 22 de 2010 por valor de \$40.841.574.507 el contrato presenta un atraso del 3.37%.

Ahora bien, si se toman los valores registrados en las actas mensuales de interventoría, puesta a disposición de este grupo auditor, el atraso evidenciado a 31 de diciembre de 2009, según el valor programado acumulado de \$24.714.279.432 sería del 4.2% y para la vigencia 2010 según valor programado de \$41.960.883.924 sería del 3.7% con corte a agosto de 2010.

Dado a lo anterior preocupa a este ente de control la falta de confiabilidad en la información registrada por la firma de interventoría y la falta de verificación y control por parte de la entidad que generan con ello un riesgo en el manejo de los dineros del estado al no contar con un control y seguimiento al proyecto lo que a juicio de este grupo de auditoria configuraría un hallazgo de tipo administrativo con carácter disciplinario

ANTICIPO

Con relación al anticipo el contrato de obra No. 070 de 2008 establece:

*“El IDU concederá al **CONTRATISTA** un anticipo equivalente al VEINTE por ciento (20%) del valor del presupuesto oficial del contrato, el cual será entregado por cuotas al **CONTRATISTA**, y cuyos desembolsos se realizarán en los porcentajes especificados a continuación, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización para la realización del primer desembolso, así:*

- a) Un diez por ciento (10%) del valor total del presupuesto oficial de la obra previa suscripción del Acta de Inicio del Contrato y aprobación del Plan Inversión de Anticipo y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- b) Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras previa suscripción del Acta de Inicio de Obra y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- c) Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2010, previa amortización de la cuota de anticipo de las vigencias 2008 y 2009, y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- d) Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2011, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2010 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el manual de interventoría vigente.*
- e) Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2012, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2011 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*

El Anticipo será amortizado en un VEINTE POR CIENTO (20%) de cada Acta de Recibo Parcial de Obra.”



Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado del anticipo es el siguiente:

**CUADRO No. 107
ANTICIPO**

	Valores (\$)
Valor Total Contrato	\$ 131.086.523.836
Valor Total Obras contrato original	\$ 116.105.912.502
Anticipo Otorgado 2009	\$ 15.093.768.625
Anticipo Otorgado 2010	\$ 3.483.177.375
Total Anticipo Otorgado	\$ 18.576.946.000
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009	\$ 15.035.527.670
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	\$ 4.491.343.035
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	\$ 10.602.425.590
Anticipo soportado a 22 de agosto de 2010	\$18.163.812.391,79
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	\$ 6.734.344.791
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	\$ 11.842.601.209

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Del cuadro anterior es claro concluir que del anticipo otorgado a la fecha por \$18.576.946.000 aún esta pendiente por legalizar \$413.133.608.21 y por amortizar \$11.842.601.209 correspondiente al **63.74%** del total del anticipo otorgado lo que evidencia baja facturación en la ejecución del proyecto que permita un flujo de amortización acorde con el anticipo otorgado.

Preocupante aún más es el hecho que a la fecha de corte, 22 de agosto de 2010, aún estén pendientes por legalizar el **2.2%** anticipo otorgado por la entidad al contratista correspondiente a **\$413.133.608.21** generando con ello incertidumbre sobre la destinación final de estos recursos y por ende la posible existencia de un potencial hallazgo de tipo fiscal.

OBSERVACIONES INFORMES DE INTERVENTORIA

Observados los informes mensuales de interventoría comprendidos dentro del periodo del 16 de mayo de 2009 al 31 de julio de 2010 son recurrentes, desde el inicio de la etapa de obras, las siguientes observaciones por parte de la interventoría:

- “La época invernal ha desarrollado un atraso en la ejecución de los trabajos.



- Los trabajos de mantenimiento de la Avenida primero de Mayo y la Cra 27 (Avenida General Santander), fueron ejecutados de acuerdo con las 10 versiones de los diagnósticos realizados, sin embargo estos 2 corredores han presentado fallas en algunos CIV, los cuales requieren su inmediata reparación, ante esta situación la Interventoría realizó un análisis de las diferentes fallas conclusión que le fue remitida también al Contratista mediante oficio EPSBTA-1372-2008, Radicado IDU No 01204 exigiendo nuevamente la reparación de los mismos. El contratista presentó los estudios para iniciar las reparaciones de la Carrera 27 entre las Calles 6 y 7, y de la Glorieta de la Carrera 50 con Avenida Primero de Mayo. Estas obras se iniciarán en la primera semana del mes de Julio de 2010.
- El IDU y la Interventoría requirieron al contratista para que termine proceda de manera inmediata a tender los remates de las obras ejecutada en la Transversal 17, Transversal 19, Avenida Cundinamarca entre las Calles 13 y 8 sur, como consta en los oficios remitidos por esta Interventoría y con radicado IDU N° 101949 y 101812 respectivamente.
- El Contratista en la actualidad se encuentra atendiendo reparaciones parciales, se esperan que sean atendidas estas observaciones en un periodo prudencial de lo contrario se continuara con la solicitud de apremio.
- Se manifestó nuevamente al contratista en comités de obra que realice una mejor programación de las obras en ejecución ya que tiene varios frentes de trabajo en proceso constructivo y ninguno terminado, además presenta mala programación en el suministro de mezclas asfálticas. Ya que en oportunidades llagan al frente de trabajo mezcla asfáltica que no se alcanza a colocar dentro el horario establecido en los COI.
- La mezcla asfáltica en algunos sectores han presentado partículas deleznales que se desintegran con el tráfico vehicular y con factores climáticos, la Interventoría a hecho los respectivos requerimientos respectivos al contratista.
- Como consta en las actas de comité técnico y bitácoras de obra el IDU y la Interventoría ha solicitado al contratista que mejore el sistema de calidad y de acabados en todas las obras que vienen ejecutando y que se ha ejecutado.
- se le ha exigido al contratista que adelante la señalización en los tramos que están debidamente terminados.
- Las acciones de movilidad presenta un gran atraso en su ejecución.



- *Se han hecho varias recomendaciones al contratista para que incremente la ejecución de los trabajos y mejore los acabados para que de las obras que debe realizar en el 2010.*
- *Al contratista se le hizo la recomendación para que incremente los frentes de trabajo de lo contrario no alcanzará a invertir la inversión que se tiene programada para la vigencia del 2010.*
- *Se recalcó al contratista para que de estricto cumplimiento con los plazos establecidos en los planes de manejo de tráfico para atender las acciones de mantenimiento, así como para que de inicio a las obras en forma oportuna de acuerdo con las comunicaciones que se le envía a las comunidades para no generar expectativas, ya que el no cumplimiento genera posteriormente reclamo de las mismas.*
- *Ante las partículas deleznales que se vienen presentado en las mezclas asfálticas, unas vez extendidas estas se le solicitó al contratista que tome las medidas correctivas en forma inmediata tal como se le ha manifestado en oportunidades anteriores, así mismo que designe más personal y equipos menores para atender a la ejecución de las diferentes obras.*
- *El contratista presenta un bajo rendimiento en todos los frentes de trabajo, la Interventoría y el IDU han realizado los respectivos requerimientos al contratista en las visitas técnicas realizadas en cada uno de los frentes de obra y así como en los comités técnicos semanales.*
- *CODENSA es demasiada lenta para atender los requerimientos que se le realizan, lo que genera atrasos en la ejecución de los trabajos.*
- *En el proyecto 122C se requiere acelerar la compra de los predios para terminar la calzada norte.”*

Preocupa a este ente de control que pese a evidenciarse reiterativamente por parte de la interventoría, en los informes técnicos mensuales, los diferentes incumplimientos del contratista frente al cumplimiento de los PMT y por ende de las programaciones de obra, así como la no atención oportuna por parte del contratista a los diferentes requerimientos efectuados, tanto por parte de la interventoría como de la entidad, respecto de la deficiente calidad que se presenta en sectores ejecutados y no se hayan iniciado a la fecha las acciones contractuales de apremios por parte de la entidad como lo manifiestan en respuesta a este grupo auditor en su comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010.

VISITA DE OBRAS

Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado de los frentes de obra que se ejecutan mediante el contrato de obra 070 de 2008 es el siguiente:

CUADRO No. 108
ESTADO DE LOS FRENTES DE OBRA

FRENTES	VIGENCIA 2008-2009	VIGENCIA 2010
TOTAL PROGRAMADOS SEGÚN CONTRATO	54	11
EJECUTADOS	49	3
EN EJECUCIÓN	5	8

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

CUADRO No. 108
ESTADO DE LAS OBRAS (31 DE DICIEMBRE DE 2009)

FRENTES	CANTIDAD	%
1 Inactivos	0	0%
2 Activos	9	16.67%
3 Con Baja Actividad	0	0%
4 Sin Iniciar	0	0%
5 Terminados Pendiente de Demarcación	45	83.33%
6 Terminados	0	0
7 Recibidos	0	0
TOTAL	54	100%

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

CUADRO No. 110
ESTADO DE LAS OBRAS (22 DE AGOSTO DE 2010)

FRENTES	CANTIDAD	%
1 Inactivos	0	0%
2 Activos	13	20,00%
3 Con Baja Actividad	0	0,00%
4 Sin Iniciar	0	0,00%
5 Terminados Pendiente de Demarcación	48	73,85%
6 Terminados	4	6,15%
7 Recibidos	0	0,00%
TOTAL	65	100%

Fuente: IDU

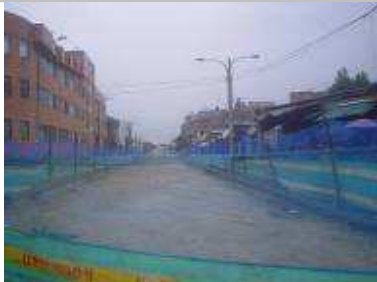
Elaboró: Contraloría de Bogotá

El 3 de septiembre de 2010 este grupo auditor efectuó visita a 17 frentes de trabajo encontrando que en la mayoría de ellos esta pendiente la demarcación, hecho que se refleja en el cuadro anterior en el que el 73,85% de los frentes terminados presentan falta de demarcación. Se observó además que se

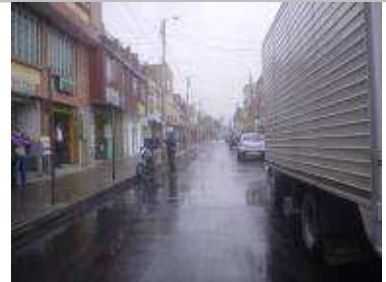
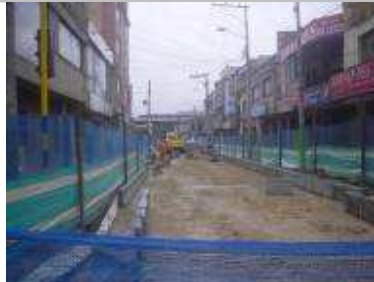
presentan deficiencias de tipo técnico relacionadas con la presencia de fisuras, piel de cocodrilo incipiente, fallos leves, apozamientos, probablemente debido a deficiente proceso constructivo o mala calidad de la mezcla asfáltica utilizada.

REGISTRO FOTOGRAFICO

Distrito de Conservación Centro
Contrato 070 de 2008
Registro Fotográfico
Visita Obras: 3 de septiembre de 2010
1- Cl. 19 sur Tramo: Kr. 16 – Tv. 21



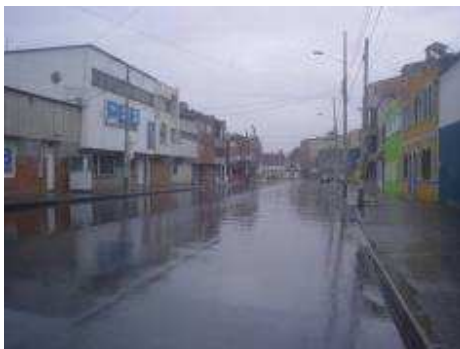
Tramo en ejecución 2010



Tramo por demarcar

2- Cl. 12 sur Tramo: Kr. 15 – Kr. 20 A

3- Av. Mariscal Sucre
Tramo: Av. Hortua – Cl. 13 s



Falta demarcación



Falta demarcación

Terminadas en el 2009

4- Av. Hortua Tramo: Kr. 10 – Kr. 27

4- Av. Hortua Tramo: Kr. 10 – Kr. 27



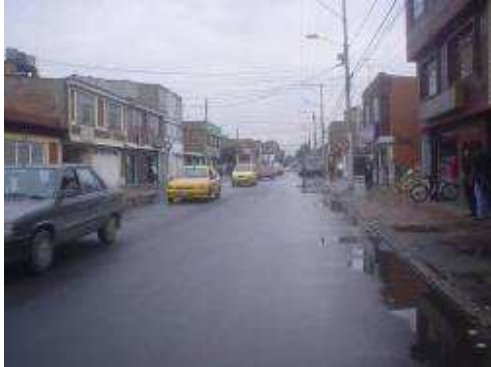
Piel de cocodrilo en calzada sur
Frente a placa 19-06



Hundimiento en calzada norte
Frente a placa 19D-68

Terminada en el 2009

5- Cl. 17 s Tramo: Kr. 31 – Kr. 32



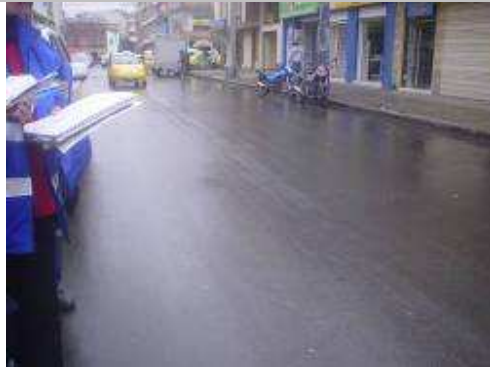
Presenta apozamientos



Fisuras frente a panadería Niko Pan

Terminada en el 2009

6- Cl. 18 s Tramo: Kr. 24 – Kr. 24 A



Tramo sin demarcar – Fisuras frente a placa 24A-32
Terminada en el 2009

7- Cl. 27 s Tramo: Kr. 27 –Kr. 29

6- Cl. 18 s Tramo: Kr. 24 – Kr. 24 A



Fisuras y apozamiento
Terminada en el 2009

8- Av. General Santander (Kr 27) Tramo: Cl. 37 s - Matatigres



Sin demarcar – Hueco en la calzada norte sur
Terminada en el 2009

9- Av. 1 de Mayo Tramo: Glorieta por Kr. 50



En ejecución 2010

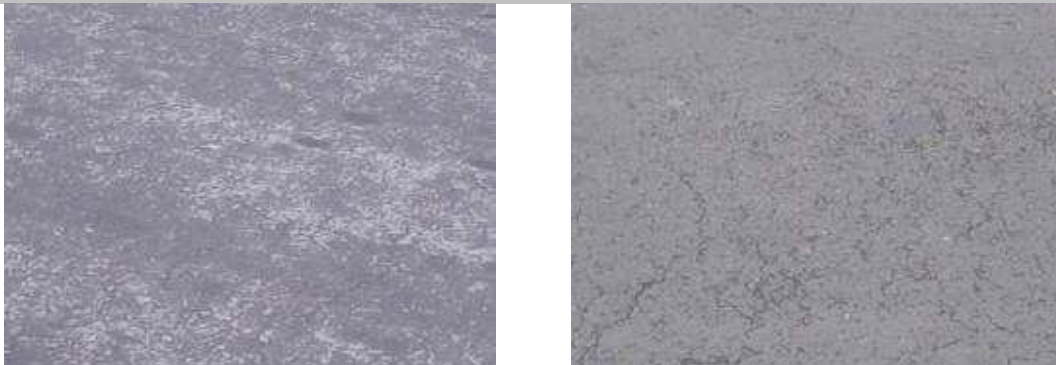
10- Av. Fucha (Cl. 8 s) Tramo: Kr 27 – Kr 50

10- Av. Fucha (Cl. 8 s) Tramo: Kr 27 – Kr 50



Núcleo sin sellar – A lo largo del tramo presenta fisuras
Terminada en el 2009

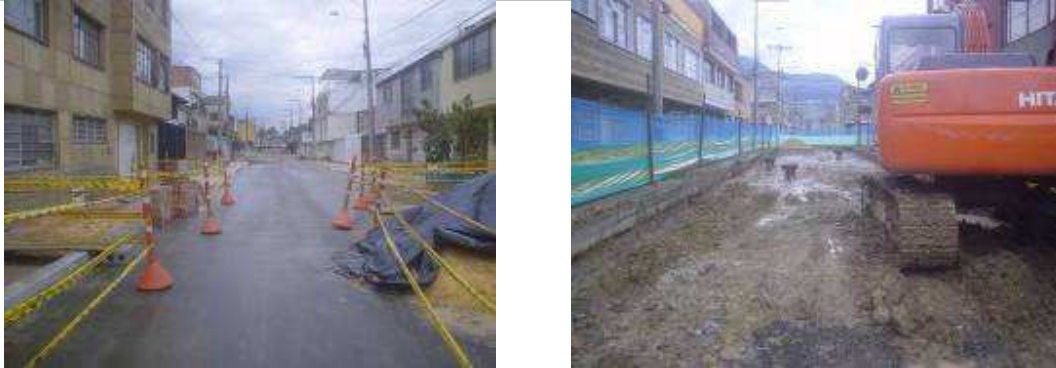
11- Av. Cundinamarca Tramo: Cl. 19 – Cl. 8 s



Fisuras generalizadas en diferentes tramos
Terminada en el 2009

12- Cl. 2 B Tramo: Kr.27 A – Kr. 28

12- Cl. 2 B Tramo: Kr.27 A – Kr. 28



En ejecución 2010

13- Kr. 26 A Tramo: Cl. 2 – Cl. 3



Presenta apozamiento, faltan remates y demarcación
Ejecución 2010

PROYECTOS DE VALORIZACIÓN

Es preocupante la situación que se evidencia en la ejecución de los tramos de valorización, evidenciado en los diferentes informes técnicos mensuales de interventoría en donde se anotan los atrasos en la ejecución de los proyectos, así como la falta de suministro oportuno de material, maquinaria, equipo menor, personal de obra sin que a la fecha se hayan iniciado las acciones contractuales de apremios por parte de la interventoría y de la entidad como lo manifiesta la administración en respuesta a este grupo auditor en su comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010.

CUADRO No. 111
ATRASOS PROYECTOS DE VALORIZACIÓN
A DOS (2) MESES DE LA FECHA PREVISTA DE TERMINACIÓN INICIAL DE LOS
PROYECTOS ESTOS PRESENTABAN UN ATRASO DEL 40.6%

FECHA	VALOR OBRA

	PROGAMADA	EJECUTADA	ATRASO %
Ene-10	700.930.851	717.178.541	-2,3
Feb-10	1.116.099.029	1.141.464.798	-2,3
Mar-10	1.383.013.017	1.414.748.540	-2,3
Abr-10	1.917.648.891	1.709.927.489	10,8
May-10	2.672.620.830	2.241.104.544	16,1
Jun-10	4.031.211.118	2.873.178.439	28,7
Jul-10	5.996.449.510	3.563.499.820	40,6
Ago-10	4.746.496.240	4.268.089.673	10,1

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

Del cuadro anterior es evidente el atraso que viene presentando los proyectos de valorización si se tiene en cuenta que al mes de julio de 2010, es decir, a dos meses del plazo inicial previsto de terminación (Septiembre de 2010) se presentaba un 40.6% de atraso.

A continuación se expone la situación actual de cada uno de los proyectos de valorización asociados al contrato de obra 070 de 2008:

CUADRO No. 112
PROYECTO 122 C – AVENIDA MARISCAL SUCRE – CANAL ARZOBISPO

CONCEPTO	DATOS
Nº de proyecto de Valorización.	122 C
OBJETO	Avenida Mariscal Sucre (carrera 19 y carrera 20), en la calle 39 para empalmar con las carreras 22 y 24 desde la calle 41 hasta la calle 45 (Avenida Francisco Miranda)
VALOR CONTRATO PROYECTO	\$ 5.211.791.758
ADICIONES EN VALOR	0
PLAZO INICIAL	10 Meses
PLAZO ACTUALIZADO	13 Meses
FECHA DE INICIO	30 Noviembre 2009
FECHA TERMINACIÓN INICIAL	30 Septiembre 2010
FECHA DE TERMINACIÓN REAL	30 Diciembre 2010
VALOR ANTICIPO GIRADO	0
VALOR ANTICIPO POR AMORTIZAR	0
VALOR ANTICIPO POR LEGALIZAR	0
VALOR OBRA PROGRAMADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$ 2.062.161.867
VALOR OBRA EJECUTADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$ 1.150.289.419

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

OBSERVACIONES INFORMES DE INTERVENTORIA

Revisados los informes mensuales de interventoría comprendidos dentro del periodo del 16 de enero al 31 de julio de 2010, se evidencia que son recurrentes las observaciones puestas de presente por parte de la interventoría frente a los reiterados incumplimientos del contratista y los bajos rendimientos así como la falta de diseños en redes y del pontón sobre la carrera 22, que a juicio de la interventoría no son impedimento para que el contratista ejerza su labor de manera eficiente.

Igualmente se evidencia que la interventoría ha requerido al Consorcio Distritos Bogotá para que desde el punto administrativo preste mayor atención al proyecto, con respecto al suministro oportuno de material, maquinaria, equipo menor, personal de obra, puesto que se han presentado demoras y suspensiones en la ejecución de las actividades por la deficiencia en el suministro de estos insumos.

La Interventoría ha insistido al Contratista para que mejore la calidad de los materiales granulares, toda vez que se han rechazado diferentes tipo de materiales que no cumplen con las especificaciones y normas vigentes.

VISITA DE OBRA

El 3 de septiembre de 2010 este grupo auditor efectuó visita técnica al sitio de las obras constatando que a la fecha aún están pendientes por entregar tres (3) predios ubicados en la intersección de la carrera 24 con calle 45.

17- Av. Mariscal Sucre Tramo: AK. 19 – AC. 45
Proyecto Valorización 122 C



En ejecución

CUADRO No. 113



**PROYECTO 122D - AVENIDA COLOMBIA (TRANSVERSAL 21 Y 23), DESDE LA
DIAGONAL 63 HASTA EMPALMAR CON LA CARRERA 24 CON CALLE 62.**

CONCEPTO	DATOS
Nº de proyecto de Valorización.	122 D
OBJETO	Avenida Colombia (Transversal 21 y 23), desde la diagonal 63 hasta empalmar con la carrera 24 con calle 62.
VALOR CONTRATO PROYECTO	\$ 1.689.463.451
ADICIONES EN VALOR	0
PLAZO INICIAL	10 Meses
PLAZO ACTUALIZADO	13 Meses
FECHA DE INICIO	30 Noviembre 2009
FECHA TERMINACIÓN INICIAL	30 Septiembre 2010
FECHA DE TERMINACIÓN REAL	30 Diciembre 2010
VALOR ANTICIPO GIRADO	0
VALOR ANTICIPO POR AMORTIZAR	0
VALOR ANTICIPO POR LEGALIZAR	0
VALOR OBRA PROGRAMADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$ 1.000.558.657
VALOR OBRA EJECUTADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$ 538.859.852

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

OBSERVACIONES INFORMES DE INTERVENTORIA

De las observaciones presentes en los informes mensuales de interventoria comprendidos dentro del periodo del 16 de enero al 31 de julio de 2010 se evidencian demoras en la expedición de la resoluciones ambientales que permitieran el avance normal del proyecto, bajo rendimiento en el avance de la obra, caja de excavación abierta sin ninguna protección de la sub-rasante de la vía de la DG 61C x Tr 22A, que se encontraba excavada desde Diciembre y la cual se reporta como acometida finalmente, según informe técnico de interventoria No. 14. Acopio de los elementos prefabricados de la obra que fueron llegando con más de dos meses de anticipación a ser utilizados.

Además de lo anterior de manera reiterada la interventoria informa de la baja calidad de los materiales utilizados por el contratista en las obras, así como del no cumplimiento de las especificaciones técnicas. Hace especial énfasis al llamado hecho al contratista sobre la Tr 22A donde deberá levantar la BEE colocada, por mala calidad de la mezcla y la actividad ejecutada.

De otra parte se informa que: **“el contratista demuestra constante improvisación y desorganización en la programación del desarrollo diario de las actividades de obra. Ocasionando tropiezos y retrasos al cronograma contractual”**. (negrilla y subrayado fuera de texto)

En el informe mensual de interventoria No. 13 del periodo comprendido entre el 16 de abril a 15 de mayo de 2010 se anota que: **“El Contratista no tuvo los**

materiales ni equipos pertinentes para el avance normal de las actividades de la obra lo que retrasó el programa y no permitió aumentar los rendimientos.
(Negrilla y subrayado fuera de texto)

En el informe técnico mensual de interventoría del periodo comprendido entre el 16 al 30 de junio de 2010 se informa que: “Se presentaron lluvias durante el periodo de éste informe pero fue **más relevante la falta de maquinaria en el frente de obra**, lo cual afectó el avance de la obra de acuerdo con la nueva programación presentada por el Contratista este mes, con el fin de implementar un plan de contingencia que minimice el retraso evidenciado desde el comienzo de la obra”.
(Negrilla y subrayado fuera de texto)

VISITA DE OBRA

El 3 de septiembre de 2010 este grupo auditor efectuó visita técnica al sitio de las obras en la que se evidencia el estado de las obras en el siguiente registro fotográfico:



CUADRO No. 114



PROYECTO 172 - AVENIDA CUNDINAMARCA (AK 36) DESDE LA AVENIDA CIUDAD DE LIMA (AC 19) HASTA AVENIDA AMÉRICAS (AC 24)

CONCEPTO	DATOS
Nº de proyecto de Valorización.	172
OBJETO	Avenida Cundinamarca (AK 36) desde la Avenida Ciudad de Lima (Ac 19) hasta Avenida Américas (Ac 24)
VALOR CONTRATO PROYECTO	\$ 4.327.449.948
ADICIONES EN VALOR	0
PLAZO INICIAL	10 Meses
PLAZO ACTUALIZADO	13 Meses
FECHA DE INICIO	30 Noviembre 2009
FECHA TERMINACIÓN INICIAL	30 Septiembre 2010
FECHA DE TERMINACIÓN REAL	30 Diciembre 2010
VALOR ANTICIPO GIRADO	0
VALOR ANTICIPO POR AMORTIZAR	0
VALOR ANTICIPO POR LEGALIZAR	0
VALOR OBRA PROGRAMADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$ 3.750.637.243
VALOR OBRA EJECUTADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$ 2.163.530.700

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

OBSERVACIONES INFOMRES DE INTERVENTORIA

De las observaciones presentes en los informes mensuales de interventoria comprendidos dentro del periodo del 16 de enero al 31 de julio de 2010 se evidencia que a enero de 2010 aún se encontraban diseños pendientes por entregar y por definir por parte del IDU y de Codensa.

Evidencia la interventoria en sus informes técnicos mensuales los bajos rendimientos del contratista por falta de materiales, equipos y personal en los frentes de obra, así como el incumplimiento de las especificaciones técnicas y deficiencias en el proceso constructivo de las obras.

Además de lo anterior anota la interventoría que el contratista *"No cumple con la programación de obra y Siempre está solamente a la espera de las instrucciones impartidas por la Interventoría y la coordinación interinstitucional del IDU"*, además señala que no atiende los requerimientos de la interventoria respecto de adelantar el levantamiento de las redes existentes y las proyectadas por los andenes que han contribuido al atraso de las obras.

Por otra parte en el informe técnico mensual de interventoria No.16, correspondiente al periodo del 16 al 30 de junio la firma de interventoria anota: **"Aunque en el mes se presentaron lluvias, es claro que éstas no fueron la causa del bajo rendimiento en el avance de la obra, ya que en los informes de**

inspección diarios de la Interventoría también consta que no se mantuvo la maquinaria pertinente para la ejecución continua de las actividades por desarrollar en el frente de obra. El Contratista no tiene los equipos necesarios en la obra en los momentos adecuados, de acuerdo con la programación que realiza diariamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Contratista al cierre de éste informe, debió levantar toda la SBG que había sido instalada entre la K0+000 y K0+075 ya que por no tener los equipos convenientes no había podido realizar adecuadamente la actividad y los resultados de los ensayos de laboratorio nunca cumplían con los requerimiento de las ET-IDU para sub-bases granulares". (negrilla y subrayado fuera de texto)

Señala además que: **"En todas las fundidas de concreto, al Contratista le hace falta material de manera que las actividades quedan incompletas afectando la calidad de las obras por cuanto debe tomar siempre acciones correctivas para los casos"** (negrilla y subrayado fuera de texto)

En el informe técnico de interventoría No.17, correspondiente al periodo del 1 al 31 de julio de 2010 la Interventoría reitera que: **"el Contratista no tiene los equipos suficientes para atender todos los frentes de obra en ejecución"**

VISITA DE OBRAS

El 3 de septiembre de 2010 este grupo auditor efectuó visita técnica al sitio de las obras, constatando el estado actual de los trabajos el cual se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

14- Av. Cundinamarca Tramo: AC. 19 – Av. Américas
Proyecto Valorización 172



En ejecución

CUANTIFICACIÓN DE DAÑOS

Como quiera que el grupo auditor evidenció la presencia de fallas en varios de los frentes visitados, se solicitó a la firma de interventoría, mediante acta de



visita fiscal No. 11 del 7 de octubre de 2010 la cuantificación de las fallas en todos los tramos ejecutados a la fecha.

De lo anterior este grupo auditor recibió por parte de la entidad las comunicaciones: EPSBTA – 2697 -2008; EPSBTA-2705-2008 y EPSBTA-2735 – 2008 del 26, 27 y 29 de octubre respectivamente en donde se detalla la cuantificación de los daños reportados a la fecha del presente informe así:

**CUADRO No. 115
CUANTIFICACIÓN DE DAÑOS**

TRAMO DE VÍA CON FALLAS	VALOR APROXIMADO DE LA RECUPERACIÓN
Calle 45 entre Carreras 45 y 50	384.300.00
Carrera 45 entre Calle 45 y AC 53	6.810.546.00
Calle 10 entre Carrera 27 y 28	6.927.827.00
Calle 10 entre carrera 26 y 27	54.169.339.00
Calle 10 entre carrera 25 A y 26	313.319.00
Calle 8 entre Carrera 23 y 24	1.394.269.00
Calle 8 entre carreras 21 y 22	261.983.00
Calle 67 B entre carreras 67 y 68	4.171.028.00
Calle 66 C entre carreras 60 y 61	1.191.401.00
Carrera 57 B entre Calles 67 y 67 A Bis	172.935.00
Calle 18 sur entre Carreras 24 y 24 C	3.391.917.40
Calle 17 Sur entre Carreras 31 y 32	1.998.278.00
Calle 27 Sur entre Carreras 27 y 29	2.104.797.00
Corredor de la Avenida Primero de Mayo	401.974.562
Corredor Avenida General Santander	313.519.070
Avenida Fucha (calle 8 sur entre avenida Batallón caldas y carrera 24 – sello fisuras)	315.510.30
Avenida Fucha (calle 8 sur entre avenida Batallón caldas y carrera 24 – piel de cocodrilo)	29.826.290.10
Avenida Hortua (fisuras)	1.506.456.00
Avenida Hortua (Piel de cocodrilo)	52.437.382.5
Avenida Cundinamarca (fisuras)	2.278.130.40
Avenida Cundinamarca (piel de cocodrilo)	160.351.339.86
Valor total de las correcciones	1.045.185.170,26
AIU 28.2354%	295.112.214
Total con AIU	1.340.297.383,82

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

CONCLUSIONES

Por todo lo enunciado en este informe de seguimiento a la ejecución del contrato de obra No. 070 de 2008, este grupo auditor considera que se evidencia la existencia de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por la falta de control y seguimiento en la supervisión del contrato por



parte de la entidad y la interventoría al no usar de manera oportuna los mecanismos de apremio con que cuenta la entidad para la gestión eficiente de los recursos y por la deficiente calidad en los trabajos ejecutados por parte del contratista que ponen en riesgo la inversión de los recursos del estado configurándose con ello un posible daño fiscal en la cuantía de **\$1.340'297.383,82** por mala calidad de la obra ejecutada, así como por encontrarse sin legalizar los dineros entregados al contratista como anticipo en cuantía de **\$413.133.608.21**.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal de conformidad con lo establecido en el Manual de Interventoría del IDU; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 numeral 4 y 26 numerales 1, 2, 4 y 8; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2 y 15; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 610 de 2000, artículo 6.

CONTRATO 071 DE 2008

3.4.1.3. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR LA FALTA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN FRENTE A LOS REPORTES SUMINISTRADOS POR LA INTERVENTORÍA QUE NO PERMITEN HACER SEGUIMIENTO REAL Y OPORTUNO EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

DISTRITO SUR ORIENTE

En seguimiento al Contrato de Obra No. 071 de 2008, suscrito con el contratista UNIÓN TEMPORAL GTM con el fin de realizar las OBRAS Y ACTIVIDADES PARA LA MALLA VIAL ARTERIAL, INTERMEDIA Y LOCAL DEL DISTRITO DE CONSERVACIÓN DEL GRUPO 3 (SURORIENTE) - localidades de SANTA FÉ, CANDELARIA, SAN CRISTOBAL, Y RAFAEL URIBE, y la construcción de las obras correspondientes respectivamente al código de obra 170, la Av. Santa Lucia (Tv 42) entre Av. Jorge Gaitán Cortés (Ak 33) y Av. General Santander (diagonal 39 a sur), del acuerdo 180 de 2005 de valorización, la Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación el avance del contrato evidenciado en los siguientes hechos:

CUADRO No. 116
TRANSCURRIDOS 18 MESES DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO, LA OBRA TIENE UN
ATRASO DEL 45% ACUMULADO PARA LA PRESENTE VIGENCIA Y EL CONTRATISTA
NO HA LEGALIZADO AÚN EL 7.91% DEL ANTICIPO ENTREGADO POR EL IDU

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	IDU-LP-DG-6-2008
CONTRATISTA	UNIÓN TEMPORAL GTM
INTEGRANTES DEL CONSORCIO ANTES DE LA CESIÓN	GRANDI LAVORI FINCOSIT SpA (30%) TRANSLOGISTIC S.A. (40%) CONSTRUCTORA INCA LTDA (30%)
INTEGRANTES DEL CONSORCIO CON OCASIÓN DE LA CESIÓN PARCIAL DEL CONTRATO	GRANDI LAVORI FINCOSIT S.p.A. 30%, GRUPO FRANCO OBRAS Y PROYECTOS S.L. Sucursal Colombia, con una participación del 5%, H&H ARQUITECTURA S.A. con una participación del 35%, y CONSTRUCTORA INCA LTDA, con una participación del 30%.
NUMERO DEL CONTRATO	071 de 2008
VALOR ACTUALIZADO	\$ 93.386.746.469
PLAZO INICIAL	46 meses
FECHA INICIO	18 de febrero de 2009
FECHA TERMINACION INICIAL	17 de Agosto de 2012
VALOR INICIAL	\$ 87.398.750.260
Adición No. 1 (Santa Lucía Valorización)	\$ 5'049.996.209
Adición No. 2 (Obras UEL)	\$ 938.000.000
VALOR CON ADICIONES	\$ 93.386.746.469
Anticipo Otorgado 2009	10.905.094.004,00
Anticipo Otorgado 2010	-
Total Anticipo Otorgado	\$ 10.905.094.004,00
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009	\$ 10.041.801.285,00
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	\$ 1.667.565.200,00
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	\$ 9.237.528.803,00
Anticipo soportado a 22 de agosto de 2010	\$ 10.041.801.285,00
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	\$ 3.159.469.181,00
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	\$ 7.745.624.823,00
VALOR OBRA PROGRAMADA	\$35.163.615.112
VALOR OBRA EJECUTADA	\$19.392.659.790
% ATRASO DE LA OBRA	45%

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

La contraloría de Bogotá ha venido efectuando control y seguimiento a la ejecución de las obras a través del contrato 071 de 2008 producto de lo cual se



generó un control de advertencia y un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y la existencia de un posible potencial hallazgo fiscal que podría ocasionarse a las arcas distritales derivado como consecuencia de los atrasos, en su momento, del 50% en la ejecución de la obra pactada y por el manejo del anticipo girado al contratista, en cuantía de nueve mil doscientos treinta y siete millones quinientos veinte y ocho mil ochocientos tres pesos (\$9.237.528.803).

Ahora bien, continuando con el seguimiento al contrato de obra 071 de 2008 en la presente auditoria, correspondiente al periodo PAD 2010 ciclo II, este grupo auditor observa con preocupación el desarrollo del contrato basado en los siguientes hechos con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010:

ETAPA CONTRACTUAL

Modificaciones contractuales

El contrato de obra No. 071 de 2008 se suscribe entre las partes el 30 de diciembre de 2008 dándose inicio al mismo el 18 de febrero de 2009, según acta de iniciación suscrita entre las partes.

Posterior al inicio del contrato de obra No. 071 de 2008, es decir, 11 meses después de su inicio, se suscribe, el 11 de noviembre de 2009 el contrato adicional No.1 por valor de \$5.049.996.209 y plazo de ejecución de 9 meses con el objeto de ejecutar las obras del proyecto de valorización No. 170 que corresponde a la Avenida Santa Lucia comprendida entre la Avenida Jorge Eliécer Gaitán Cortés (AK 33) y la Avenida General Santander (Dg 39 A Sur).

En desarrollo del contrato se efectúa el adicional No. 2 suscrito el 28 de diciembre de 2009 mediante el cual se adiciona el contrato de obra No. 071 de 2008 por valor de \$938.000.000 y plazo de ejecución de 9 meses con el objeto de ejecutar las obras de la Localidad de Santafé en las vías correspondientes a Calle 1 Bis A desde TV 1E hasta KR 2 A Bis E, DG 3 A desde KR 7 A E hasta KR 7 E, DG 3 A desde KR 7 hasta CL 4 y KR 5 A desde AC 1 hasta CL 1 B.

Finalmente se suscribe el 21 de mayo de 2010 el otrosí No.1 en el que se define, una vez aprobada la cesión parcial del contrato, que La **UNIÓN TEMPORAL GTM** se encontrará integrada por GRANDI LAVORI FINCOSIT S.P.A. con una participación del 30%, GRUPO FRANCO OBRAS Y PROYECTOS S.L. Sucursal Colombia, con una participación del 5%, H&H ARQUITECTURA S.A. con una participación del 35%, y CONSTRUCTORA INCA LTDA, con una participación del 30%.



PLAZOS Y ATRASOS

El plazo inicial del contrato esta previsto a ejecutarse en 42 meses, de los cuales se tiene previsto dos (2) meses para la etapa previa y Cuarenta (40) meses para la etapa de obra.

Dentro del plazo de ejecución del proyecto se han registrado los siguientes avances de ejecución con respecto a la programación prevista para cada vigencia con corte a agosto de 2010, según comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 suscrita por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU:

CUADRO No. 117
VALORES PROGRAMADOS SEGÚN VIEGENCIA

Contrato No. 071 de 2008	Valores (\$)
Programado 2012 (Valor disponible)	\$ 19.566.864.005,00
Programado 2011 (Valor disponible)	\$ 20.023.980.379,00
Programado 2010 (Valor disponible)	\$ 19.539.807.246,00
Programado 2008-2009 (Valor disponible)	\$ 28.268.098.630,00
ADICION 1 - STA. LUCIA	\$ 5.049.996.209,00
ADICION 2 - UEL	\$ 938.000.000,00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$ 93.386.746.469,00
Programado a Diciembre 31 de 2009	\$ 10.180.283.139,00
Programado ejecutado acumulado a Diciembre 31 de 2009	\$ 10.593.039.427,00
PROGRAMADO NO EJECUTADO a Diciembre 31 de 2009	\$ -
Programado a Agosto 22 de 2010 *	\$ 34.606.159.805
Programado ejecutado acumulado a Agosto 22 de 2010*	\$ 19.307.043.654
PROGRAMADO NO EJECUTADO a 31 de Agosto de 2010	\$ 15.299.116.152

Fuente: informe semanal de interventoría No 79 correspondiente al periodo del 17 al 22 de agosto de 2010

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

El atraso reflejado con respecto al valor programado inicialmente para la vigencia 2008-2009 (\$27.418 millones¹⁰⁷) sería del orden del 61.4% con corte a 31 de diciembre de 2009 y para la vigencia 2010 con relación a lo programado con corte a agosto 22 de 2010 por valor de \$34.606'159.805 el contrato presenta un atraso cercano al 45%.

Llama la atención a este grupo auditor los hechos relacionados con la ejecución del contrato en la comunicación CP3-IDU93-1525-10 con número de radicación IDU No. 027183 del 8 de abril de 2010 en la que la firma de interventoría

¹⁰⁷ Flujo de inversión aprobado del cronograma de obra según comunicado CP3-IDU93-237-09 radicado IDU No. 042963 de mayo 5 de 2009



CONSORCIO PRO 3 evidencia la falta de personal, equipo y materiales en los diferentes frentes de obra, así como abandono de actividades de algunos frentes de obra lo que ha generado la radicación de derechos de petición interpuestos por la comunidad.

Frente a las causas de los atrasos, según comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 suscrita por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, se detalla que los atrasos se deben a: *“causa de la disminución en los rendimientos de obra, principalmente por falta de recursos de personal y maquinaria, razón por la cual la entidad solicitó a la Interventoría para que conminara a la Unión Temporal GTM con el fin de que subsanara los incumplimientos mencionados.*

Teniendo en cuenta lo anterior, el IDU basado en el informe presentado por la interventoría a través del oficio con radicado IDU-35086 del 5 de mayo de 2010, continuó con el procedimiento estipulado en la Cláusula 22 del contrato IDU-71-2008 “Procedimiento para la declaración de incumplimiento, aplicación de la cláusula penal o la imposición de multas” y citó a los representantes de la Unión Temporal GTM a audiencia de descargos.

Resultado de lo anterior, mediante Resolución No. 3211 del 19 de octubre de 2010 la entidad impone una multa equivalente a la suma de SEIS CIENTOS UN MILLONES QUINIENTOS VEIENTE MIL PESOS (\$601.520.000) a la firma UNION TEMPORAL GTM por el incumplimiento en las obligaciones en materia de ejecución y en materia de elementos, equipos, materiales y personal.

MULTAS

Informa además la administración en su comunicación que se han surtido los siguientes procesos de apremio durante el desarrollo del proyecto y que su estado a la fecha es el siguiente:

CUADRO No. 118
MULTAS

FECHA	TEMA	APREMIO	TRAMITE
24 de Abril de 2009	Incumplimiento por parte del contratista de los productos a realizar en la Etapa Previa (cronograma aprobado, aprobación personal mínimo, inicio revisión y ajustes estudios y diseños entregados por el IDU, inicio diagnóstico prioridad 1, aprobación diagnóstico segmentos a ejecutar durante los primeros meses etapa de obra),	Solicitud de multa	Se informó a través del oficio IDU-049570 STMSV-356 del 21 de julio de 2009 al contratista, que una vez efectuado el análisis técnico y jurídico a los descargos presentados no se continuará con el procedimiento, teniendo en cuenta que fueron subsanados los incumplimientos señalados.

FECHA	TEMA	APREMIO	TRAMITE
26 de mayo de 2010	Incumplimiento atraso en el cronograma de obra y recursos insuficientes para el desarrollo del objeto contractual	Solicitud de multa	Actualmente, la Subdirección General Jurídica se encuentra evaluando el informe enviado por la DTM, basado en el informe de interventoría a los descargos del contratista y la interventoría se encuentra tasando el valor de la multa.
22 de julio de 2010	Incumplimiento de las obligaciones ambientales	Solicitud de multa	La DTM envió a la Subdirección General Jurídica, memorando basado en el informe de interventoría a los descargos del contratista, para evaluar si es procedente la continuación del procedimiento de imposición de multa.

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Lamentable y preocupante es la situación actual del contrato si se tiene en cuenta que aún habiéndose hecho la cesión parcial del contrato persisten los atrasos y peor aún, se haya visto abocada la Administración a imponer multa al contratista por los hechos que fueron materia de la cesión y con los que se pretendía cambiara y mejorara la situación del contrato.

Preocupa a este ente de control inclusive después de haberse surtido la cesión parcial del contrato que aún persistan los atrasos y que solamente hasta el 19 de octubre de 2010 mediante Resolución No. 3211 se haya impuesto la multa a la Unión Temporal GTM, pese a conocerse de los incumplimientos del contratista desde el mes de abril de 2010 como lo señala el contenido de la Resolución.

Ahora bien observado el comportamiento mes a mes respecto de la inversión programada frente a la inversión ejecutada, con base en la información reportada en los informes semanales de interventoría, este grupo auditor observa lo siguiente:

CUADRO No. 119
INVERSION PROGRAMADA VS EJECUTADA

FECHA	VALOR OBRA			Nº Informe SEMANAL
	PROGAMADA	EJECUTADA	ATRASSO %	
Mar-09	100.250.000	97.547.914	2,7	6
Abr-09	285.250.000	317.866.488	-11,4	11
May-09	966.879.910	356.197.455	63,2	15
Jun-09	1.142.594.988	659.514.765	42,3	19
Jul-09	6.320.175.528	1.678.644.730	73,4	24

FECHA	VALOR OBRA			N°Informe SEMANAL
	PROGAMADA	EJECUTADA	ATRASSO %	
Ago-09	2.457.665.334	2.409.040.758	2,0	28
Sep-09	3.976.666.366	2.724.349.412	31,5	32
Oct-09	7.345.462.948	4.543.599.785	38,1	37
Nov-09	12.105.973.291	5.428.451.897	55,2	41
Dic-09	10.180.283.139	10.593.039.427	-4,1	Comunicado CP3-IDU93-237-09 radicado IDU No. 042963 de mayo 5 de 2009
Ene-10	15.458.174.645	13.786.155.254	10,8	50
Ene-10	14.704.710.422	13.322.422.206	9,4	50
Feb-10	19.011.981.920	15.426.223.279	18,9	54
Mar-10	17.764.335.220	17.345.622.513	2,4	58
Abr-10	21.123.385.847	17.813.384.229	15,7	62
May-10	25.317.007.199	18.200.858.786	28,1	67
Jun-10	28.733.979.795	18.513.924.138	35,6	71
Jul-10	32.645.735.161	19.015.442.687	41,8	76
Ago-10	35.163.615.112	19.392.659.790	44,9	80
Sep-10	35.916.594.189	21.111.507.598	41,2	85

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Del cuadro anterior, es importante señalar que se evidenció que en el informe técnico semanal, correspondiente al periodo del 25 a 31 de enero de 2010, presenta dos actas de informes semanales No.50 con los valores programados: \$15.458.174.645; \$14.704.710.422 y valores ejecutados: \$13.786.155.254; \$13.322.422.206 respectivamente. La administración reportó a este grupo auditor, mediante comunicación IDU-014456 DTM-355 del 24 de febrero de 2010 como datos programados y ejecutados los correspondientes a los valores \$15.458.174.645 y \$13.786.155.254. De igual manera para el caso de obra programada VS la ejecutada para el mes de diciembre de 2009 la entidad reporta en la comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 los valores \$9.788.545.157,00 y \$ 10.353.089.260,00 respectivamente y en la comunicación IDU-014456 DTM-355 del 24 de febrero de 2010 se reportan como valores programados Vs. Ejecutados los siguientes: \$10.180.283.139 y \$10.593.039.427.

Lo anterior evidencia falta de control y seguimiento por parte de la Administración frente a los reportes suministrados por la Interventoría, lo que constituye a juicio de este grupo auditor un hallazgo de tipo administrativo con incidencia disciplinaria.

ANTICIPO

Con relación al anticipo el contrato de obra No. 071 de 2008 establece:

*“El IDU concederá al **CONTRATISTA** un anticipo equivalente al VEINTE por ciento (20%) del valor del presupuesto oficial del contrato, el cual será entregado por cuotas al **CONTRATISTA**, y cuyos desembolsos se realizarán en los porcentajes especificados a continuación, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización para la realización del primer desembolso, así:*

- a) Un diez por ciento (10%) del valor total del presupuesto oficial de la obra previa suscripción del Acta de Inicio del Contrato y aprobación del Plan Inversión de Anticipo y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- b) Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras previa suscripción del Acta de Inicio de Obra y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- c) Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2010, previa amortización de la cuota de anticipo de las vigencias 2008 y 2009, y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- d) Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2011, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2010 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el manual de interventoría vigente.*
- e) Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2012, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2011 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*

El Anticipo será amortizado en un VEINTE POR CIENTO (20%) de cada Acta de Recibo Parcial de Obra.”

Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado del anticipo es el siguiente:

CUADRO No. 120
ANTICIPO

CONTRATO IDU-71-2008	Valores
	(\$)
Valor Total Contrato (incluye adiciones Valorización y UEL)	\$ 93.386.746.469,00
Valor Total Obras (incluye adiciones Valorización y UEL)	\$ 89.873.334.694,00
Anticipo Otorgado 2009	\$ 10.905.094.004,00
Anticipo Otorgado 2010	-
Total Anticipo Otorgado	\$ 10.905.094.004,00
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009	\$ 10.041.801.285,00
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	\$ 1.667.565.200,00
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	\$ 9.237.528.803,00
Anticipo Soportado a 22 de agosto de 2010	\$ 10.041.801.285,00
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	\$ 3.159.469.181,00
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	\$ 7.745.624.823,00

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá



Del cuadro anterior es claro concluir que del anticipo otorgado a la fecha por \$10.905.094.004,00 aún esta pendiente por legalizar \$863.292.719,00 y por amortizar \$7.745.624.823,00 correspondiente al **71.03%** del total del anticipo otorgado lo que evidencia baja facturación en la ejecución del proyecto que permita un flujo de amortización acorde con el anticipo otorgado.

Más preocupante aún es el hecho que pese a haberse surtido la cesión parcial del contrato, persisten los atrasos evidenciados por este grupo auditor, que de manera alguna influirán sobre la facturación de obra y por ende en la amortización del anticipo.

Nuevamente este grupo auditor observa con preocupación que aún se encuentran sin legalizar el 7.91% del anticipo correspondiente a la suma de **\$863.292.719**.

OBSERVACIONES INFORMES DE INTERVENTORIA

Con base en lo observado en el informe técnico mensual No. 11 de interventoría, correspondiente al periodo del 1 al 31 de enero se evidencia atrasos en el desarrollo del contrato debido al bajo rendimiento de las obras, suministro de equipos y materiales por parte del contratista.

En el informe técnico mensual de interventoría No. 12, correspondiente al periodo del 1 al 28 de febrero de 2010, nuevamente se reportan incumplimientos en requerimientos de personal mínimo, información faltante sobre el buen manejo del anticipo.

En el informe técnico mensual de interventoría No. 13, correspondiente al periodo del 1 al 31 de marzo la interventoría pone de manifiesto los atrasos del contrato, pese a la reprogramación para la vigencia de 2010.

Nuevamente en los informes técnicos mensuales de interventoría No. 14 , No. 15, No. 16 y No.17, correspondiente a los periodos del 1 al 30 de abril de 2010, mayo 1 a mayo 31 de 2010, junio 1 a 31 de 2010 y 1 al 31 de julio de 2010 respectivamente, se señala que el contratista continúa incumpliendo con algunas de las obligaciones que se estipulan en los Pliegos de condiciones como son: *“mantener todos los recursos (elementos, equipos, materiales y personal), para el normal y completo desarrollo del objeto contractual”*. Señala además que no se cumple con la obligación de mantener debidamente señalizada la obra y cumplir con cada una de las disposiciones contenidas en el PMT aprobado por la SDM.



Anota la interventoría en sus informes que los llamados y requerimientos al contratista tienen que ver con los reiterados incumplimientos y ante el deterioro que presentan las obras en su construcción y en la parte ambiental.

En el informe técnico mensual de interventoría No. 17, correspondiente al periodo del 1 al 31 de julio de 2010 la interventoría señala que por falta de recursos el contratista no realizó los arreglos solicitados para el recibo de segmentos.

Nuevamente es evidente que la situación del contrato no es la mejor y que de no tomarse decisiones oportunas las consecuencias futuras podrían desembocar en un daño fiscal mayor al ya evidenciado y comunicado a la entidad por este grupo auditor.

VISITA DE OBRAS

Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado de los frentes de obra que se ejecutan mediante el contrato de obra 071 de 2008 es el siguiente:

**CUADRO No. 121
ESTADO DE LOS FRENTES DE OBRA**

FRENTES	VIGENCIA 2008 - 2009	VIGENCIA 2010
TOTAL PROGRAMADOS SEGÚN CONTRATO	54	12
EJECUTADOS	31	0
EN EJECUCIÓN	17	2

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

**CUADRO No. 122
ESTADO DE LAS OBRAS (31 DE DICIEMBRE DE 2009)**

FRENTES	CANTIDAD	%
1 Inactivos	0	0%
2 Activos	21	50,00%
3 Con Baja Actividad	0	0,00%
4 Sin Iniciar	3	7,14%
5 Terminados Pendiente de Demarcación*	7	-
6 Terminados	18	42.86%
7 Recibidos	0	0,00%
TOTAL FRENTES	42	100,00%

*El porcentaje de los frentes terminados pendientes de demarcación se encuentra dentro de los frentes terminados.

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

CUADRO No. 123
ESTADO DE LAS OBRAS (22 DE AGOSTO DE 2010)

FRENTE		CANTIDAD	%
1	Inactivos	6	10%
2	Activos	5	8%
3	Con Baja Actividad	8	13%
4	Sin Iniciar	16	18%
5	Terminados Pendiente de Demarcación	31	51%
6	Terminados	0	0%
7	Recibidos	0	0%
TOTAL FRENTE		66	100%

Fuente: IDU

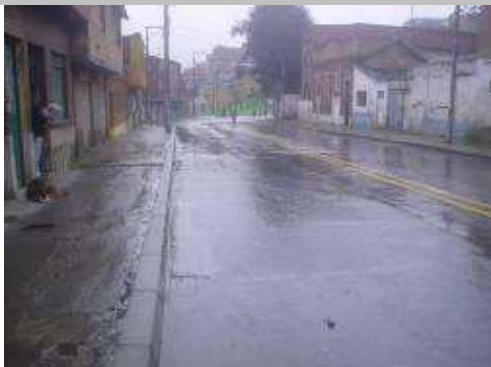
Elaboró: Contraloría de Bogotá

El 2 de septiembre de 2010 este grupo auditor efectuó visita a 18 frentes de trabajo encontrando que en la mayoría de ellos esta pendiente la demarcación, hecho que se refleja en el cuadro anterior en el que el 51% de los frentes terminados presentan falta de demarcación. Se observó un tramo en observación por deficiencia en acabados correspondiente al frente de la Calle 42 sur entre Carreras 27 y la Carrera 33 (barrio Inglés)

Preocupa a este ente de control el estado de las obras a la fecha, toda vez que de la información suministrada por la entidad, se concluye que aún se encuentran pendiente por iniciar 16 frentes correspondientes al 18% de los frentes programados para la presente vigencia, de otra parte el 10% (6 frentes) de los frentes se encuentran inactivos y el 13% (8 frentes) se encuentran con baja actividad.

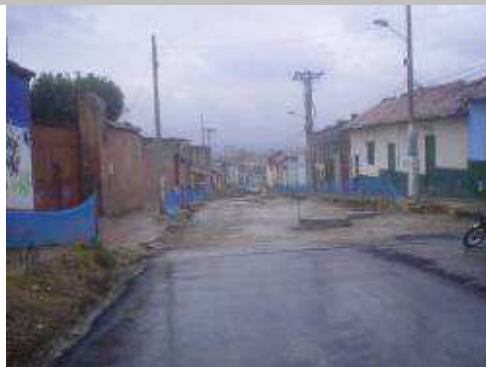
REGISTRO FOTOGRAFICO

1- KR 3 Tramo: AC 1ª – CL 8 SUR



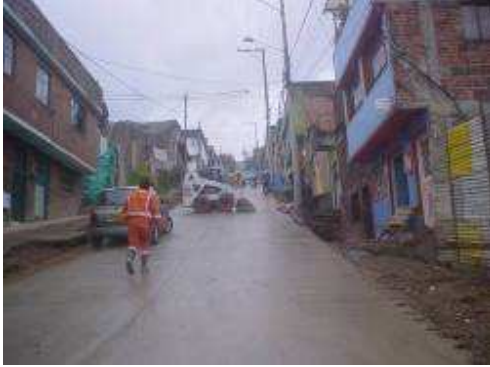
Terminada

2- AC 1 Tramo: KR 3 – KR 6



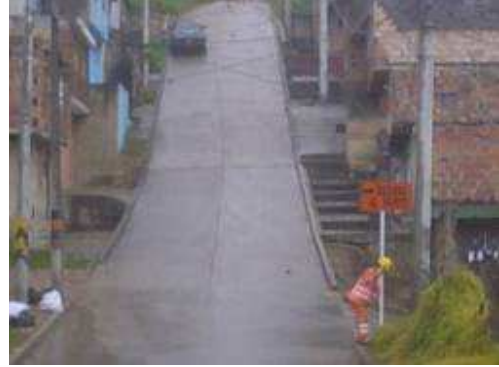
En ejecución - Atrasada

4- TV 4 Bis E Tramo: CL 28A s – CL 30 s



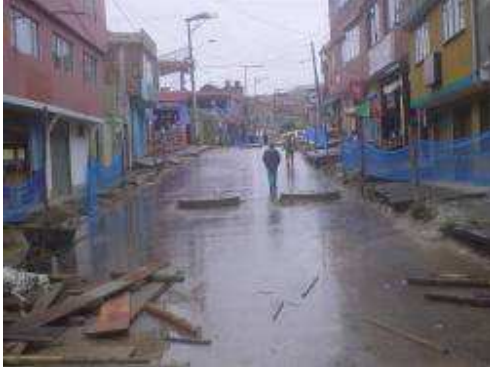
En ejecución - Atrasada

5- CL 29 Sur con TV 4 B Bis E

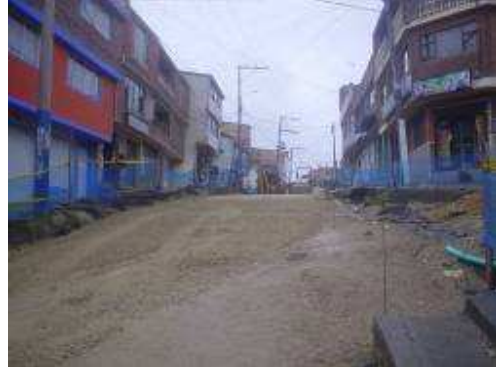


Rehabilitación placas

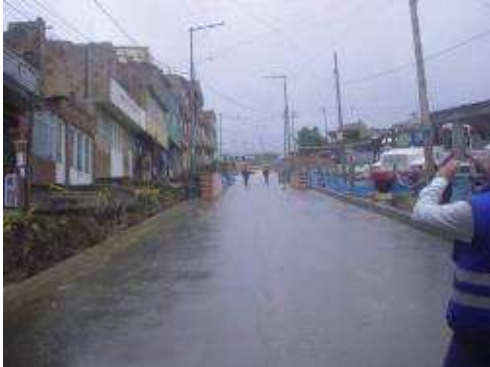
7- Paralela La Victoria



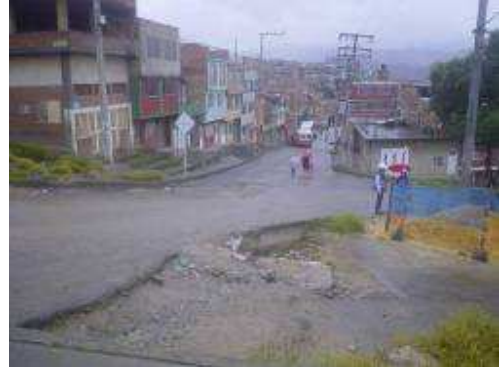
En ejecución - Atrasada



8- Diana Turbay CL 48X-KR 1-48XbisA

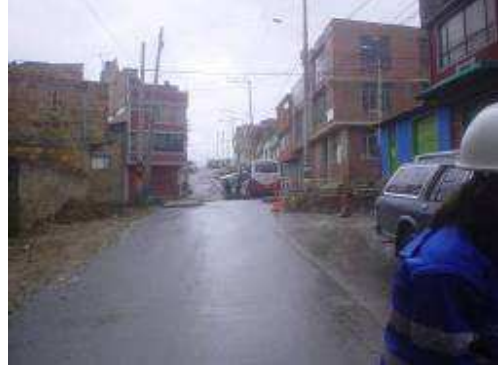
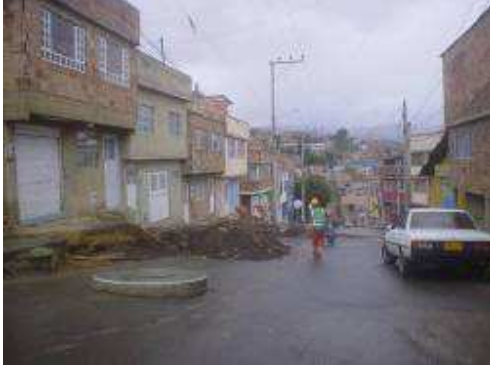


En ejecución - Atrasada



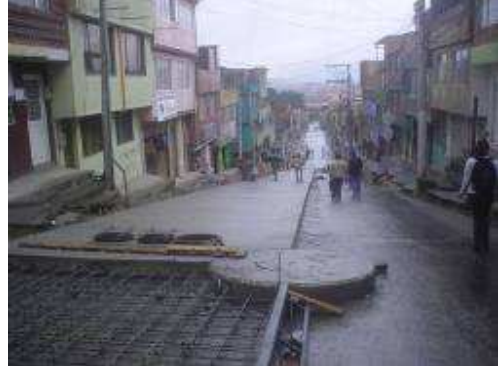
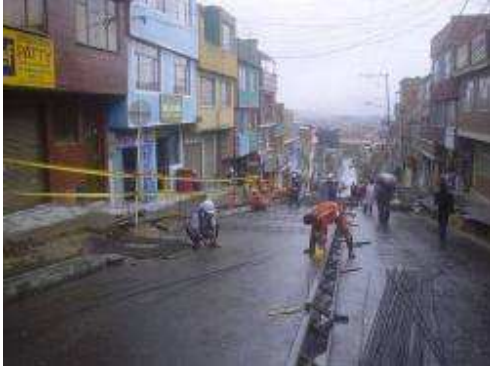
Tramo sin iniciar

9- Diana Turbay KR 1 Tramo: CL 48X – CL 48Z sur



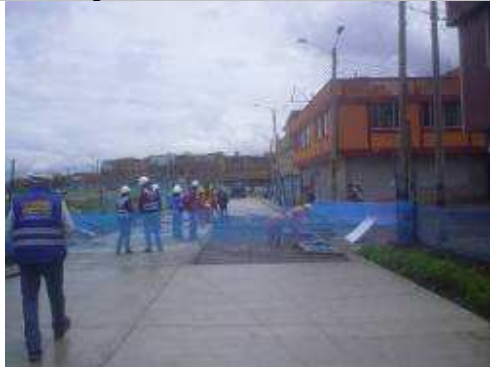
Falta espacio público y colocación de pavimento rígido - Atrasada

10- Diana Turbay CL 48Xs Tramo: KR 3B KR 4A



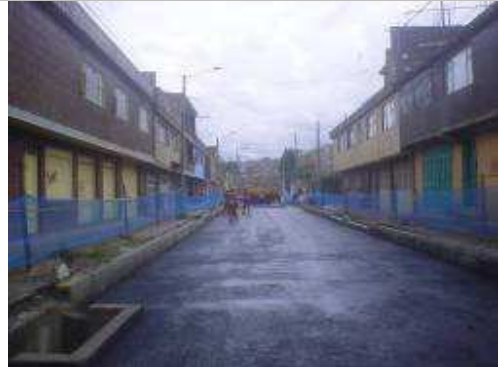
En ejecución - Atrasada

11- Chiguaza DG 9Cs Tramo: KR 5R – 5L



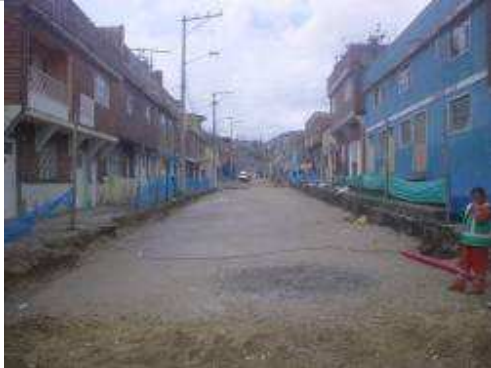
En ejecución - Atrasada

12- Calle 50 Tramo: KR 6 –KR 6A



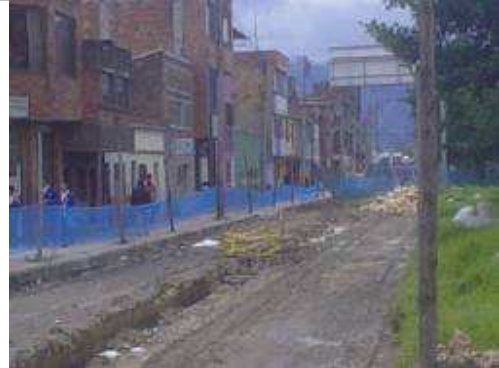
En ejecución - Atrasada

13- Marco Fidel Suárez



En ejecución - Atrasada

14- AK 24 Tramo: CL 41Bs – CL 46s



En ejecución - Atrasada

CL 42s

Tramo: KR 27 – KR 33



Malos acabados

16- Barrio Inglés

TV 25

Tramo: DG 40s - DG 40As



Por intervenir
Atrasada

DG 40As

Tramo: TV 25 – KR 27



Inactiva

PROYECTOS DE VALORIZACIÓN

CUADRO No. 124

LA AV. SANTA LUCIA (TV 42) ENTRE AV. JORGE GAITÁN CORTÉS (AK 33) Y AV. GENERAL SANTANDER (DIAGONAL 39 A SUR)

CONCEPTO	DATOS
No. de proyecto de valorización	170
OBJETO	Construcción de la-calzada occidental y rehabilitación de la calzada oriental de la Av. Santa Lucia (Tv 42) entre Av. Jorge Gaitán Cortés (AK 33) y Av. General Santander (Diagonal 39 A Sur) en Bogotá- Localidad Rafael Uribe Uribe.
VALOR CONTRATO PROYECTO	\$ 5.049.996.209,00
ADICIONES EN VALOR	\$ 0,00
PLAZO INICIAL	9 MESES



CONCEPTO	DATOS
No. de proyecto de valorización	170
PLAZO ACTUALIZADO	12 MESES
FECHA INICIO	27-Nov-09
FECHA TERMINACIÓN INICIAL	26-Ago-10
FECHA TERMINACIÓN REAL	La interventoría se encuentra evaluando la reprogramación de obra
VALOR ANTICIPO GIRADO	N/A
VALOR ANTICIPO POR AMORTIZAR	N/A
VALOR ANTICIPO POR LEGALIZAR	N/A
VALOR OBRA PROGRAMADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$ 4.921.605.857,00
VALOR OBRA EJECUTADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$ 812.334.356,00

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

PLAZOS Y ATRASOS

Del cuadro siguiente es claro observar que no solo no se cumplió el plazo previsto proyectado para la culminación de las obras si no que el avance ha sido poco significativo frente al valor programado, es decir, que a la fecha de corte, agosto de 2010, el proyecto de valorización presenta un atraso considerable representado en el **83%** respecto de la obra ejecutada.

CUADRO No. 125
INVERSION PROGRAMADA VS LA EJECUTADA

FECHA	VALOR OBRA			Nº Informe SEMANAL
	PROGAMADA	EJECUTADA	ATRASO %	
Ene-10	494.453.064	204.721.889	58,6	50
Feb-10	838.086.066	416.639.584	50,3	54
Mar-10	sin datos			58
Abr-10	sin datos			62
May-10	2.072.899.237	675.316.115	67,4	67
Jun-10	2.988.198.199	688.686.005	77,0	71
Jul-10	4.247.556.508	718.739.035	83,1	76
Ago-10	5.049.996.209	842.249.673	83,3	80

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá



OBSERVACIONES INFORMES DE INTERVENTORIA

Observado el informe técnico mensual de interventoría No. 11, correspondiente al periodo del 1 al 31 de enero de 2010 ya se evidenciaban atrasos en la ejecución de las obras del proyecto de valorización. De otra parte en el informe mensual No. 12 del periodo del 1 al 28 de febrero de 2010 la interventoría deja constancia frente al hecho de que aunque se observo un incremento en los rendimientos de las actividades por parte del contratista de obra y una mejor disposición para acometer los trabajos, la inversión ejecutada por semana es baja respecto a la inversión semanal programada, razón por la cual, se ha evidenciado un incremento gradual en el atraso que se reporta semana a semana. Señala además que la Resolución de la Secretaria Distrital de Ambiente, donde se indica el tratamiento Silvicultural de las especies arbóreas localizadas en la calzada y zonas de espacio público del costado occidental, no había sido emitida, lo que eventualmente afecta el normal desarrollo de actividades programadas.

En el informe técnico mensual de interventoría No.13, correspondiente al periodo del 1 al 31 de marzo de 2010 la interventoría señala sobre el evidente incumplimiento de las obligaciones del contrato en materia de ejecución, motivo por el cual se procedió a notificar del incumplimiento al contratista.

El informe técnico mensual de interventoría No. 15, correspondiente al periodo del 1 al 31 de mayo de 2010 se anota que para el frente de Santa Lucia (obras de valorización), que independientemente del atraso ocasionado por el traslado de especies arbóreas, se observa que continua una clara inactividad en el frente de obra, lo cual afecta aún más el atraso del proyecto.

Preocupa a este grupo auditor lo consignado en los informes de interventoría frente a los atrasos del proyecto advertidos desde enero de 2010 y que solamente hasta el 19 de octubre de 2010 se haya tomado la decisión de imponer multa al contratista, luego de haber sido ampliado el plazo contractual inicial de ejecución previsto para la ejecución de este proyecto.

VISITA DE OBRA

El 2 de septiembre de 2010 este grupo auditor efectuó visita técnica al sitio de las obras lo cual se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

15- AV SANTA LUCIA (VALORIZACIÓN)



Calzada sur – Colocación de base estructural
En ejecución - Atrasada



Calzada norte – A rehabilitar

CONCLUSION

Es evidente que la situación actual del contrato es preocupante y que de no tomarse decisiones oportunas y drásticas por parte de la entidad, las consecuencias futuras podrían desembocar en un daño fiscal mayor al ya evidenciado y comunicado a la entidad por este grupo auditor, por cuanto de seguir los bajos rendimientos, el cumplimiento del objeto contractual y de las metas físicas propuestas al final de vigencia 2012 serían inalcanzables ocasionando frustración a la ciudadanía y los consecuentes problemas de movilidad para la ciudad.

Además de lo anterior se observó en la presente auditoria falta de control y seguimiento por parte de la Administración frente a los reportes suministrados por la Interventoría, lo que constituye a juicio de este grupo auditor un hallazgo de tipo administrativo con carácter disciplinario.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Manual de Interventoría del IDU; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 numeral 4 y 26 numerales 1, 2, 4 y 8; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2 y 15; Ley 87 de 1993, artículo 2.

3.4.1.4. CONTRATO 072 DE 2008

HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR LA FALTA DE GESTIÓN DE LA ENTIDAD QUE PERMITA CONMINAR AL CONTRATISTA EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS COMPROMISOS CONTRACTUALES Y EVITAR QUE EL CONTRATO DÍA A DÍA ACUMULE MAYORES ATRASOS PONIENDO EN RIESGO LAS METAS FIJADAS POR LA ADMINISTRACIÓN Y LESIONANDO LOS INTERESES DE LA COMUNIDAD.



DISTRITO SUR

En seguimiento al Contrato de Obra No. 072 de 2008, suscrito con el contratista **UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE BOGOTÁ 2009** con el fin de realizar las OBRAS Y ACTIVIDADES PARA LA MALLA VIAL ARTERIAL, INTERMEDIA Y LOCAL DEL DISTRITO DE CONSERVACIÓN DEL GRUPO 4 (SUR) - localidades de Ciudad Bolívar, Tunjuelito y Usme, la Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación el avance del contrato evidenciado en los siguientes hechos:

CUADRO No. 126
TRANSCURRIDOS 18 MESES DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO, LA OBRA TIENE UN
ATRASO DEL 40.3% Y EL CONTRATISTA NO HA LEGALIZADO AÚN EL 25.77% DEL
ANTICIPO ENTREGADO POR EL IDU

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	IDU-LP-DG-6-2008
CONTRATISTA ANTES DE LA CESIÓN CONTRATISTA DESPUES DE LA CESIÓN	UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE BOGOTÁ 2009 CONSORCIO VIAS DEL DISTRITO
INTEGRANTES DEL CONSORCIO	CONSTRUCTORA INCA LTDA Y ORTIZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS S.A
NUMERO DEL CONTRATO	072 DE 2008
VALOR ACTUALIZADO	\$100.487.124.278
PLAZO INICIAL	42 meses
FECHA INICIO	16 de febrero de 2009
Anticipo Otorgado 2009	12.582.230.160
Anticipo Otorgado 2010	-
Total Anticipo Otorgado	12.582.230.160
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009	7.475.385.041*
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	1.648.111.655
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	10.934.118.505
Anticipo soportado a 22 de agosto de 2010	9.339.486.533
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	2.044.104.964
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	10.538.125.196
VALOR OBRA PROGRAMADA A AGOSTO DE 2010	21.136.134.732
VALOR OBRA EJECUTADA A AGOSTO DE 2010	12.628.215.224
% ATRASO DE LA OBRA (Teniendo en cuenta la reprogramación vigente a la cesión del contrato)	40.3%

*Valor soportado por la Unión Temporal Vías de Bogotá 2009, según lo informado por la interventoría Consorcio CCU.

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

La contraloría de Bogotá ha venido efectuando control y seguimiento a la ejecución de las obras a través del contrato 072 de 2008 producto de lo cual se generó un control de advertencia y un hallazgo administrativo con incidencia



disciplinaria y la existencia de un posible potencial hallazgo fiscal que podría ocasionarse a las arcas distritales derivado como consecuencia de los atrasos del 66% en la ejecución de la obra pactada y por el manejo del anticipo girado al contratista, en cuantía de diez mil novecientos treinta y cuatro millones ciento diez y ocho mil quinientos cinco pesos (\$10.934.118.505).

Ahora bien, continuando con el seguimiento al contrato de obra 072 de 2008 en la presente auditoria, correspondiente al periodo PAD 2010 ciclo II, este grupo auditor observa con preocupación el desarrollo del contrato basado en los siguientes hechos con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010:

ETAPA CONTRACTUAL

Modificaciones contractuales

El contrato de obra No. 072 de 2008 se suscribe entre las partes el 30 de diciembre de 2008 dándose inicio al mismo el 16 de febrero de 2009, según acta de iniciación suscrita entre las partes.

Posterior al inicio del contrato de obra No. 072 de 2008 se suscribe, el 26 de abril de 2010 el Otrosí No. 1 con el objeto de formalizar la cesión del contrato al consorcio VIAS DEL DISTRITO.

PLAZOS Y ATRASOS DEL CONTRATO

El plazo inicial del contrato esta previsto a ejecutarse en 42 meses, de los cuales se tiene previsto dos (2) meses para la etapa previa y Cuarenta (40) meses para la etapa de obra.

Dentro del plazo de ejecución del proyecto se han registrado los siguientes avances de ejecución con respecto a la programación prevista para cada vigencia con corte a agosto de 2010, según comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 suscrita por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU:

**CUADRO No. 127
INVERSION PROGRAMADA SEGÚN VIGENCIA**

Contrato No. 072 de - 2008	Valores (\$)
Programado 2012 (Valor disponible)	19.410'478.302
Programado 2011 (Valor disponible)	18.802'159.909
Programado 2010 (Valor disponible)	23.335'512.901



Contrato No. 072 de - 2008	Valores (\$)
Programado 2008-2009 (Valor disponible)	38.938.973.166
Programado a Diciembre 31 de 2009 (*)	27.193.626.097
Programado ejecutado acumulado a Diciembre 31 de 2009 (**)	9.129.066.205
PROGRAMADO NO EJECUTADO a Diciembre 31 de 2009	18.064.559.892
Programado a Agosto 22 de 2010 (***)	18.836.217.097
Programado ejecutado acumulado a Agosto 22 de 2010 (****)	11.425.040.020
PROGRAMADO NO EJECUTADO a Agosto 22 de 2010	7.411.177.077

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

(*): El valor programado corresponde con el plan de choque aprobado por la interventoría el 14 de julio de 2009.

(**): El valor corresponde con lo reportado por la interventoría mediante informe semanal No. 46.

(***) (****): El valor corresponde con lo reportado por la interventoría mediante informe semanal No.79, teniendo en cuenta la reprogramación presentada en la propuesta de cesión, formalizada mediante otrosí No. 1 al contrato.

Ahora bien observado el comportamiento mes a mes respecto de la inversión programada frente a la inversión ejecutada se observa:

CUADRO No. 128
INVERSION PROGRAMADA VS LA EJECUTADA

Periodo	VALOR OBRA	
	Programado Acumulado \$	Ejecutado Acumulado \$
Mar-09	EJECUCION ETAPA PREVIA	
Abril-09		
May-09	65.942.443	450.498.947
Jun-09	914.637.656	893.533.160
Jul-09	3.605.364.108	2.451.898.024
Ago-09	9.928.730.782	4.007.496.813
Sep-09	16.495.353.979	5.655.153.771
Oct-09	21.262.418.276	7.509.027.037
Nov-09	24.429.274.128	8.448.905.314
Dic-09	27.193.626.097	9.129.066.205
Ene-10	27.193.626.097	9.454.265.793
Feb-10	32.609.584.555	9.793.953.859
Mar-10	35.016.677.202	9.793.953.859
Abr-10	37.423.769.850	9.798.010.994
May-10 *	9.525.730.714	9.861.080.445
Jun-10 *	12.368.944.000	10.088.694.156
Jul-10 *	15.734.821.935	10.411.202.806
Ago-10	18.836.217.097	11.425.040.020

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

(*) El avance es evaluado según la programación general presentada por el Consorcio Vías del Distrito en la propuesta de cesión del contrato 072 de 2008

De los informes semanales de interventoría, resumidos en el cuadro siguiente, comparados con los datos suministrados por la entidad, en el cuadro anterior, se observa que para los meses de febrero y mayo de 2010 los valores programados acumulados no coinciden.

CUADRO No. 129
INVERSION PROGRAMADA VS LA EJECUTADA

FECHA	VALOR OBRA			N° Informe SEMANAL
	PROGAMADA	EJECUTADA	ATRASSO %	
Ene-10	27.193.626.098	9.334.401.625	65,7	50
Feb-10	27.193.626.098	9.793.953.859	64,0	54
Mar-10	35.016.677.202	9.793.953.859	72,0	59
Abr-10	37.423.769.850	9.798.010.994	73,8	63
May-10	39.830.862.497	9.861.080.445	75,2	67
Jun-10	12.368.944.000	10.088.694.156	18,4	72
Jul-10	15.734.821.935	10.411.202.806	33,8	76
Ago-10	21.136.134.732	12.628.215.224	40,3	81
Sep-10	13.968.486.654	15.411.658.973	-10,3	85

Fuente: IDU (Informes semanales de interventoría)
Elaboró: Contraloría de Bogotá

Es preocupante para este grupo auditor que se presenten este tipo de situaciones cuando es claro que por los antecedentes contractuales y por las implicaciones que las mismas han traído para la entidad, que los procedimientos de supervisión y vigilancia sobre los asuntos del contrato deben ser los más rigurosos y cuidadosos para la correcta gestión de la entidad.

Más preocupante es el hecho que pese haberse surtido la cesión total del contrato se continúen con los atrasos y que no estén siendo efectivas las medidas de contingencia tomadas por la administración para evitar los mismos como se desprende de las cifras de inversión detalladas en los cuadros anteriores en las que los atrasos para el mes de corte de la presente auditoria, agosto de 2010, son del orden del 40%.

ANTICIPO

Con relación al anticipo el contrato de obra No. 072 de 2008 establece:

*“El IDU concederá al **CONTRATISTA** un anticipo equivalente al VEINTE por ciento (20%) del valor del presupuesto oficial del contrato, el cual será entregado por cuotas al **CONTRATISTA**, y cuyos desembolsos se realizarán en los porcentajes especificados a continuación, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización para la realización del primer desembolso, así:*

- a) Un diez por ciento (10%) del valor total del presupuesto oficial de la obra previa suscripción del Acta de Inicio del Contrato y aprobación del Plan Inversión de Anticipo y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.
 - b) Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras previa suscripción del Acta de Inicio de Obra y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.
 - c) Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2010, previa amortización de la cuota de anticipo de las vigencias 2008 y 2009, y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.
 - d) Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2011, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2010 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el manual de interventoría vigente.
 - e) Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2012, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2011 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.
- El Anticipo será amortizado en un VEINTE POR CIENTO (20%) de cada Acta de Recibo Parcial de Obra."

Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado del anticipo es el siguiente:

CUADRO No. 130
ANTICIPO

	Valores (\$)
Valor Total Contrato	100.487.124.278
Valor Total Obras	96.786.385.850
Anticipo Otorgado 2009	12.582.230.160
Anticipo Otorgado 2010	-
Total Anticipo Otorgado	12.582.230.160
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009	7.475.385.041*
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	1.648.111.655
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	10.934.118.505
Anticipo soportado a 22 de agosto	9.339.486.533
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	2.044.104.964
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	10.538.125.196

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

*Valor soportado por la Unión Temporal Vías de Bogotá 2009, según lo informado por la interventoría Consorcio CCU.

Del cuadro anterior es claro concluir que del anticipo otorgado a la fecha por \$12.582.230.160 aún esta pendiente por legalizar \$3.242.743.627 y por



amortizar \$10.538.125.196 correspondiente al **83.75%** del total del anticipo otorgado lo que evidencia baja facturación en la ejecución del proyecto que permita un flujo de amortización acorde con el anticipo otorgado.

Lo anterior es preocupante para este organismo de control si se tiene en cuenta que con corte a agosto de 2010 se han ejecutado obras por valor de \$12.628.215.224, cifra muy inferior a la inversión que debiera ejecutarse de \$58 mil millones para las vigencias 2008, 2009 y 2010.

Aún más preocupante es el hecho de que habiéndose surtido la cesión total del contrato y pese a existir reprogramaciones estas no han surtido el efecto esperado, por cuanto se observa que a junio de 2010 el contratista presentaba un atraso del 18.4% respecto de la inversión programada frente a la ejecutada y que para los meses de julio y agosto el atraso se incremento a 33,8% y 40.3% respectivamente.

Nuevamente este grupo auditor observa con preocupación que aún se encuentran sin legalizar el **25.77%** del anticipo correspondiente a la suma de **\$3.242.743.627**.

OBSERVACIONES INFORMES DE INTERVENTORIA

Durante la presente auditoria se observaron los informes técnicos mensuales de interventoría correspondientes al periodo entre enero y agosto de 2010, encontrando que en ellos son reiterativas las observaciones de la interventoria en los siguientes aspectos:

Para el mes de enero se anotan observaciones relacionadas con:

- ✓ Bajos rendimientos del contratista causados por falta de recursos
- ✓ El atraso en las obras ha ocasionado el inconformismo de la comunidad
- ✓ Frentes sin terminar dentro del periodo programado inicialmente.
- ✓ El contratista no cuenta con suficientes recursos técnicos, de equipo, persona

Para el mes de marzo se anota, entre otros aspectos, lo siguiente:

- ✓ El Contratista no desarrolló actividades en los diferentes frentes de construcción y mantenimiento periódico y rutinario de vías, sin embargo, la firma IDIPRON realizó trabajos de mitigación de riesgos en algunos frentes de obra.

- ✓ En varios de los frentes no se ejecutaron trabajos porque el Contratista no contaba con personal, ni equipo, ni materiales para continuar actividades.
- ✓ Se presentan los frentes intervenidos que están pendientes de demarcación, señalización, reparaciones por calidad de las obras y recibo por la interventoría.
- ✓ Dentro del texto del informe técnico mensual de interventoría se presenta la relación de frentes que la Unión Temporal Vías de Bogotá 2009, no ha iniciado, principalmente por la falta de recursos en obra.
- ✓ Durante el mes de Marzo de 2010, se presentó total inactividad de los frentes de obra, debido a la falta de recursos del contratista
- ✓ La interventoría ha dado Aviso al IDU de veinte (20) presuntos incumplimientos del contratista, los cuales abarcan los aspectos técnico, administrativo, seguridad industrial, Planes de manejo de tráfico, social y ambiental del proyecto.

Para el mes de abril se observo por parte de la interventoría lo siguiente:

- ✓ En el mes de Abril de 2010, debido a que el Contratista no presentó recursos de personal, materiales y equipos en las obras, estas no tuvieron avance de ejecución. Los trabajos ejecutados en aquellos frentes que tuvieron actividad se refieren a labores de mitigación de los riesgos originados por el estado de abandono en que se encuentran las obras desde el mes de febrero de 2010. Estas labores han sido realizadas por personal de la firma IDIPRON
- ✓ A la fecha, ningún frente de obra ha sido terminado por el Contratista.

En el mes de mayo las observaciones relevantes fueron:

- ✓ De acuerdo al acta No 56 de toma de posesión de las obras, se debían reiniciar obras en 37 frentes de obra, a 31 de mayo de 2010, de los 37 frentes contemplados en el acta de posesión de obras del 28 de abril de 2010, solamente se han reiniciado trabajos en 14 frentes.
- ✓ Durante el mes de Mayo de 2010, se presentó una reiniciación lenta de algunos frentes de obra, por parte del Consorcio Vías del Distrito

Durante el mes de junio, en el informe técnico mensual de interventoría, se plasmaron las siguientes observaciones:

- ✓ El contratista presentó falencias durante el mes de Mayo
- ✓ De un total programado de \$ 2.314.770.000 para el mes de junio de



2010, el Consorcio Vías del Distrito solo ejecutó un valor aproximado de \$227.613.711, es decir que solo realizó el 9.8% de lo programado

- ✓ En general, se presenta un avance lento e intermitente, debido a inconvenientes del Consorcio Vías del Distrito, con los subcontratistas y por demora en la organización de la logística de trabajo

Para el mes de julio la interventoría señala, en su informe técnico mensual, lo siguiente:

- ✓ El contratista no ha reiniciado todos los frentes programados y no ha alcanzado una ejecución acorde a lo programado.
- ✓ De los \$ \$ 11.643.858.584 girados, el contratista logró demostrar la legalización de \$ 9.339.486.533 a través de la relación de las facturas y cuentas de cobro. Aún está pendiente por legalizar un total de \$ 2.304.372.051.
- ✓ Dentro de las facturas presentadas para la legalización del anticipo, no se incluyeron aquella provenientes de Gas Kapital, Tecniciviles y Geos Construcciones (antes Geos Consulting) debido a que la Interventoría consideró que a pesar de existir dichas facturas, la Unión Temporal Vías de Bogotá 2009 no soportó debidamente que los dineros girados a tales empresas efectivamente se hubieran invertido en la obra , lo cual conllevó a que el IDU, por solicitud de la Interventoría, iniciara el correspondiente trámite administrativo tendiente a hacer efectiva la Garantía Única de Cumplimiento en el amparo de Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo, proceso que actualmente está en trámite en la Entidad.
- ✓ De los \$ 12.582'230.158 entregados a título de anticipo al contratista inicial, se han amortizado \$ 1.648.111.657, es decir que aún está pendiente por amortizar un valor total de \$ 10.934.118.501.

Por último para el mes de agosto se observó por parte de la interventoría lo siguiente:

- ✓ El contratista presentó falencias durante el mes de agosto
- ✓ En el mes de agosto de 2010, el contratista continuó con los trabajos, reiniciando todos los frentes contemplados en el acta de toma de posesión de obra y otros adicionales.
- ✓ Con corte a Septiembre 02 de 2010, el valor ejecutado acumulado del contrato asciende a un valor de \$ 12.628.215.224 y el valor programado es de \$ 21.136.134.732, es decir que se presenta un atraso del 8.47%
- ✓ Debido al atraso del contrato, mediante comunicación 01-4405-2010



radicado IDU-2010 526 019750 2 del 10 de agosto de 2010, la Interventoría informó al IDU acerca del presunto incumplimiento del Consorcio Vías del Distrito, en lo relacionado con el Sub numeral 4 del literal A) del numeral 11 del contrato que dice: ***“11. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA A) obligaciones en materia de ejecución 4) El contratista deberá dar estricto cumplimiento al cronograma de obra”***.

Frente a las observaciones formuladas por el interventoría, este grupo auditor observa que pese a la cesión total del contrato persisten los atrasos y por ende la imposibilidad, seguramente, de dar cumplimiento a las metas y objetivos propuestos con el mantenimiento de la malla vial de las localidades de Ciudad Bolívar, Tunjuelito y Usme demostrando una vez más la falta de planeación y gestión para el cumplimiento de los presupuestos y programas fijados en la política Distrital.

VISITA DE OBRAS

Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado de los frentes de obra que se ejecutan mediante el contrato de obra 072 de 2008 es el siguiente:

**CUADRO No. 131
ESTADO DE LOS FRENTES DE OBRA**

FRENTES	VIGENCIA 2008-2009	VIGENCIA 2010
TOTAL PROGRAMADOS SEGÚN CONTRATO	101	179
EJECUTADOS	18	21
EN EJECUCION	43	43

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

**CUADRO No. 132
ESTADO DE LAS OBRAS (31 DE DICIEMBRE DE 2009)**

FRENTES	CANTIDAD	%
1 Inactivos	21	20,79%
2 Activos	6	5,94%
3 Con Baja Actividad	16	15,84%
4 Sin Iniciar	40	39,61%
5 Terminados Pendiente de Demarcación	18	17,82%
6 Terminados	0	0,00%
7 Recibidos	0	0,00%
TOTAL	101	100.00%

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

CUADRO No. 133
ESTADO DE LAS OBRAS (22 DE AGOSTO DE 2010)

FRENTE		CANTIDAD	%
1	Inactivos	0	0%
2	Activos	43	24.02%
3	Con Baja Actividad	0	0%
4	Sin Iniciar	115	64.25%
5	Terminados Pendiente de Demarcación	21	11.73%
6	Terminados	0	0%
7	Recibidos	0	0%
TOTAL		179	100 %

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Elaborado teniendo en cuenta lo contenido en la reprogramación presentada en la propuesta de cesión, formalizada mediante oficio No. 1 al contrato.

El 23 de agosto de 2010 este grupo auditor efectuó visita a 22 frentes de trabajo los cuales se encuentran en ejecución. De los frentes terminados, según información suministrada por la entidad, en la mayoría de ellos esta pendiente la demarcación, hecho que se refleja en el cuadro anterior en el que el 11.73% de los frentes terminados presentan falta de demarcación.

Es preocupante, según se observa de los cuadros anteriores, que aún se encuentran sin iniciar 115 frentes de obra que corresponden al 64.25% del total de frentes programados (179) para la presente vigencia, lo que como ya se mencionó, seguramente, generará el incumplimiento de las metas proyectadas para la presente vigencia frente al mantenimiento vial para las localidades de Ciudad Bolívar, Tunjuelito y Usme.

REGISTRO FOTOGRÁFICO

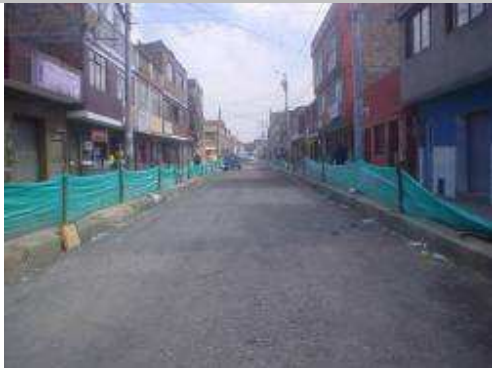
Registro Fotográfico

Visita Obras: 23 de agosto de 2010

TUNJUELITO

CL 47B sur TRAMO: CRA 28 - TV 33

CL 47A sur TRAMO: CRA 27 - 28



En base asfáltica



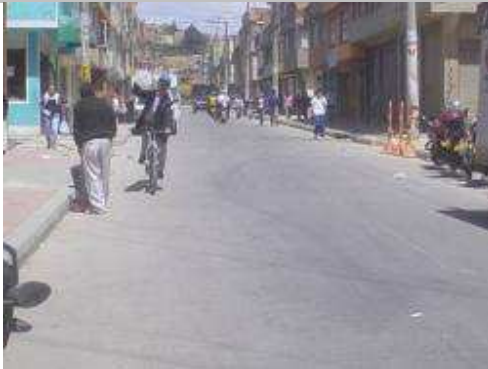
En base granular

CRA 28 TRAMO: CL 48 sur – 48B sur



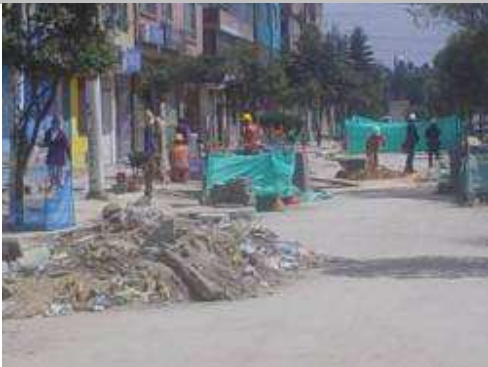
En rajón

ESTANCIA 1 – CL 60 A SUR TRAMO: CRA 75 – 75 G



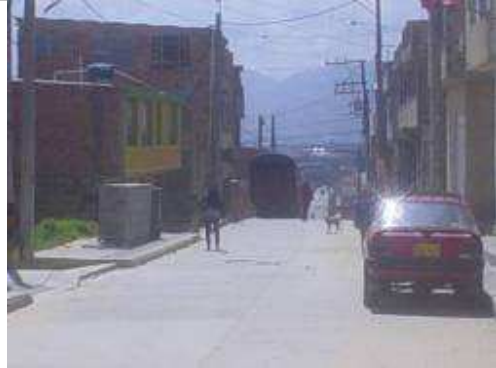
Falta demarcación e intervenir en la calle 60 A sur

ESTANCIA 2 – CRA 74 TRAMO: CL 60 SUR – 59A SUR



Asfalto objetado por la Interventoría por el no cumplimiento de densidades

MARIA CANO 1 Y 2



En remates
Perdomo

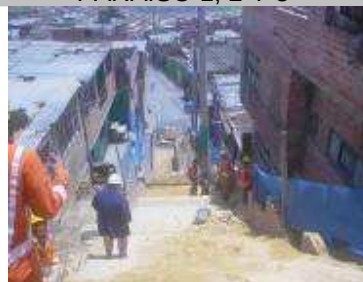


Rehabilitación en concreto
LAGUNA 1, 2 Y 3



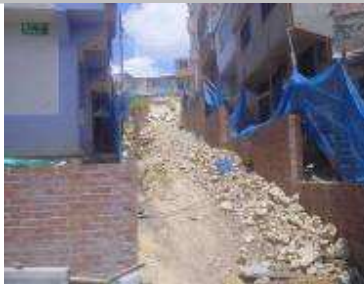
En ejecución

PARAISO 1, 2 Y 3



En ejecución

LA YE 1



LA YE 3



En ejecución

BELLAVISTA 1 Y 2



En ejecución

COLOMBIA 1



TESORO 1



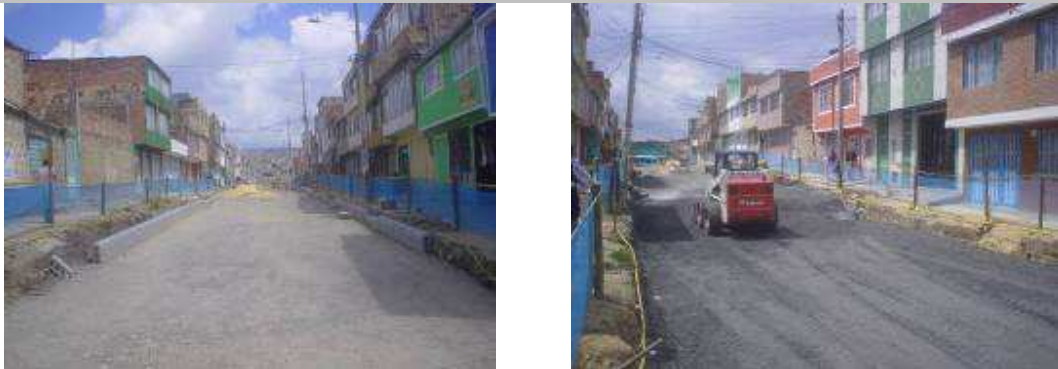
En ejecución

ALFONSO LOPEZ



En ejecución

KR 4 ESTE TRAMO: CL 81 SUR – 82 SUR



En ejecución

AV AL LLANO TRAMO: AV CARACAS – KR 4 ESTE



En imprimación

YOMASA 3



AV BOYACÁ FRENTE A LUCERO



En ejecución

AV BOYACÁ TRAMO: PUENTE TUNJUELITO – AVENIDA TUNJUELITO



En ejecución

MULTAS

Con relación a los atrasos que se evidencian en la ejecución del proyecto la administración, en respuesta a esta grupo de auditoria, señaló, mediante su comunicación del STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, que:” *en busca de una solución adecuada, debido a los incumplimientos por parte de la Unión Temporal Vías de Bogotá 2009, se formalizó la cesión total del contrato 072 de 2008 al Consorcio Vías del Distrito mediante otrosí No. 1 del 26 de abril de 2010.*

Actualmente, la principal causa por la que se presentan atrasos en la ejecución del contrato 72 de 2008, fue la dificultad en la transición en la reactivación de las obras por parte del Consorcio Vías del Distrito, puesto que el reinicio de los trabajos estuvo limitado entre otros, a la liquidación de los procesos del anterior contratista, al ingreso a la zona de los diferentes frentes de obra los cuales presentaron dificultades por las deudas y antecedentes de la Unión Temporal Vías de Bogotá 2009; así mismo, se

debió surtir el proceso de conciliación de deudas con los sub-contratistas y realizar una nueva negociación con los mismos, (para este caso, es importante tener en cuenta que el personal de mano de obra no calificada, en la mayoría de los casos, son habitantes de los mismos sectores de intervención)."

Informa además la administración que la siguiente es la relación de los apremios y trámites surtidos por el incumplimiento del contratista:

**CUADRO No. 134
MULTAS**

FECHA	ASUNTO	APREMIO	TRAMITE
Oficio IDU-63771 del 16-9-2009	Incumplimiento en cronograma de obra e Inversión Agosto 2009	Se realizó audiencia de descargos el 29-09-2009. Mediante resolución No. 5600 del 15-12-2009 se tasa el incumplimiento en \$2.411.690.976. Se presento recurso de reposición mediante Rad. IDU-4957 del 22-01-2010 y Rad. IDU-4482 del 21-01-2010	Se expidió la resolución 926 del 30-03-2010 "Por la cual se resuelve un recurso", que confirma en todas sus partes la resolución 5600 de 2009, sin embargo, modifica la segunda cláusula imponiendo la multa por valor de: <u>\$119'256.000.00.</u>
Oficio IDU-85050 del 9-12-2009	Incumplimiento en entrega de documentos relacionados con cheques del anticipo. \$4200 Millones de pesos	Se realizó audiencia de descargos el 29-12-2009. Mediante resolución No. 682 del 12-03-2010, se tasa los incumplimientos por valor de <u>\$2.713'152.348.</u>	Se expidió la Resolución 682 del 12-03-2010, "Por la cual se impone una multa", se notificó y se radicaron en la DTGC los recursos de reposición por el contratista y la aseguradora los días 26-04-2010 y 23-04-2010 respectivamente, fueron remitidos a la Interventoría el día 21-05-2010 para su concepto. Actualmente la Entidad esta analizando junto con el pronunciamiento de la Interventoría la viabilidad de continuar con el procedimiento.
	Incumplimiento en el suministro de personal y equipo en los frentes de obra		
	Incumplimiento en la implementación de los PMT's		
Oficio IDU-5416 del 29-01-2010	Incumplimiento en el cronograma de obra Diciembre 2009	Se realizó audiencia el 10-02-2010	Con el oficio IDU-035395 DTGC-435 del 27-05-2010, se cerraron los procedimientos en virtud de la cesión del contrato de obra celebrada el día 20-04-2010 y formalizada con la suscripción del otrosí No. 1 al contrato 72 de 2008 el día 26-04-2010, toda vez que se sustituye al sujeto destinatario de la multa y se pierde la naturaleza conminatoria del proceso.
	Incumplimiento en la entrega de documentos relacionados con los diagnósticos prioridad 2, plan de acción para los años 2010 a 2012 y diseños de rehabilitación prioridad 1		
	Incumplimiento en la entrega de las certificaciones de escombros de septiembre y octubre de 2009.		

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá



Preocupa a este grupo auditor, que la entidad pese a tener conocimiento de la recomendación efectuada por la firma de interventoría, mediante comunicación 01-4405-2010 con radicado IDU No. 2010526019702 del 10 de agosto de 2010, en el sentido de que el IDU *“inicie el procedimiento administrativo de multa”* por el incumplimiento en el cronograma de obra por parte del contratista, la administración no haya adelantado la gestión pertinente, según se desprende de la respuesta dada a este grupo auditor mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 y de la relación de apremios relacionados en el cuadro anterior suministrado por la entidad.

De la comunicación 01-4405-2010 con radicado IDU No. 2010526019702 del 10 de agosto de 2010, suscrita por la firma de interventoría, se observa con gran preocupación por parte de este grupo de auditoría, que pese a haberse surtido la cesión total del contrato, el estado de avance del mismo no es satisfactorio y por el contrario la interventoría en su comunicación evidencia los atrasos en todos los frentes de obra, así como la no culminación de 19 frentes de obra previstos a terminar con corte al 26 de julio de 2010, según el programa de obra vigente de los 37 frentes que debieron reactivarse como compromiso de la cesión del contrato.

CONCLUSIÓN

Por lo anterior este grupo auditor considera que se estaría configurando un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por la falta de gestión del IDU que permita conminar, exigir y requerir de manera contundente y rigurosa al contratista en el cumplimiento de sus compromisos contractuales y evitar que el contrato día a día acumule mayores atrasos, poniendo en riesgo las metas fijadas por la administración, evitar posibles daños al erario público y lesionen gravemente los intereses de la comunidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Manual de Interventoría del IDU; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 numeral 4 y 26 numerales 1, 2, 4 y 8; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2 y 15; Ley 87 de 1993, artículo 2.

3.4.1.5. CONTRATO 073 DE 2008

HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR LA FALTA DE CONTROL Y SUPERVISIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO Y LA EXISTENCIA DE UN POTENCIAL HALLAZGO FISCAL POR LA NO LEGALIZACIÓN A LA FECHA DEL ANTICIPO OTORGADO AL CONTRATISTA EN CUANTÍA DE \$2.987.478.203.



DISTRITO SUR OCCIDENTE

En seguimiento al Contrato de Obra IDU No. 073 de 2008, suscrito con el contratista **UNIÓN TEMPORAL MANTENIMIENTO VIAL DE BOGOTÁ** con el objeto de ejecutar, a precios unitarios, las **OBRAS Y ACTIVIDADES PARA LA MALLA VIAL ARTERIAL, INTERMEDIA Y LOCAL DEL DISTRITO DE CONSERVACIÓN DEL GRUPO 5 (SUROCCIDENTE)**, en la ciudad de Bogotá, D.C. la y la construcción de las obras correspondientes respectivamente a los códigos de obra los proyectos con códigos 117 y 134 (Av. Villavicencio entre Av. Ciudad de Cali hasta Av. Tintal y la intersección de la Av. Primero de Mayo por Av. Poporo Quimbaya) del acuerdo 180 de 2005 de valorización, en Bogotá D.C., la Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación el avance del contrato evidenciado en los siguientes hechos:

CUADRO No.135
TRANSCURRIDOS 18 MESES DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO, LA OBRA TIENE UN
ATRASO DEL 3.82% Y EL CONTRATISTA NO HA LEGALIZADO AÚN EL 16 % DEL
ANTICIPO ENTREGADO POR EL IDU

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	IDU-LP-DG-6-2008
CONTRATISTA	UNIÓN TEMPORAL MANTENIMIENTO VIAL DE BOGOTÁ
INTEGRANTES DEL CONSORCIO	AGUILAR CONSTRUCCIONES S.A. CONCAY S.A
NUMERO DEL CONTRATO	073 DE 2008
PLAZO INICIAL	46 meses
FECHA INICIO	16 de febrero de 2009
FECHA TERMINACION INICIAL	15 de diciembre de 2012
VALOR INICIAL	\$ 119.833.235.356,00
ADICIONES EN VALOR	\$ 11.960.584.679,00
Anticipo Otorgado 2009	\$ 15.084.310.493
Anticipo Otorgado 2010	\$3.480.994.730
Total Anticipo Otorgado	\$ 18.565.305.223
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009	\$15.067.191.973
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	\$4.111.599.302
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	\$10.972.711.191
Anticipo soportado a 22 de agosto de 2010	\$15.577.827.020
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	\$6.758.274.456
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	\$11.807.030.757



CONCEPTO	DATOS
VALOR OBRA PROGRAMADA	\$49.875.760.728
VALOR OBRA EJECUTADA	\$47.970.143.386
% ATRASO DE LA OBRA	3.82%

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

ETAPA CONTRACTUAL

Modificaciones contractuales

El contrato de obra No. 073 de 2008 se suscribe entre las partes el 29 de diciembre de 2008 dándose inicio al mismo el 16 de febrero de 2009, según acta de iniciación suscrita entre las partes.

Posterior al inicio del contrato de obra No. 073 de 2008, es decir, 10 meses después de su inicio, se suscribe, el 18 de noviembre de 2009 el contrato adicional No. 1 y el otrosí No. 1 por valor de \$8.165.280.204 cuya finalidad, según se desprende de la información suministrada por la entidad, consistió en que el objeto del contrato se refiere a intervenciones integrales en el sector de las localidades de Kennedy y Bosa, zona suroccidental de la ciudad, con el propósito de garantizar la movilidad y conectividad de las mismas. La adición de las obras con recursos de valorización correspondiente a los proyectos con códigos 117 y 134 (Av. Villavicencio entre Av. Ciudad de Cali hasta Av. Tintal y la intersección de la Av. Primero de Mayo por Av. Poporo Quimbaya), dichos proyectos son vitales para que sean ejecutados por la U.T: Mantenimiento Vial de Bogotá debido a que se cuenta con la infraestructura tanto de profesionales como de maquinaria disponible para adelantar el inicio de las obras-. Adicionalmente las obras se encuentran en el área de influencia del Distrito de Conservación Sur Occidente. Las vías objeto de esta adición estaban programadas inicialmente para ser atendidas con acciones de movilidad y al adicionar los mencionados tramos con un nuevo tipo de intervención se atiende integralmente el corredor vial, lo cual genera mayor beneficio en los usuarios.

Posteriormente en desarrollo del contrato se suscribe el 28 de diciembre de 2009, es decir, transcurridos 10 meses del plazo inicial del contrato, el contrato adicional No. 2 por valor de \$3.795.304.476 con el objeto de ejecutar nuevas metas físicas al contrato inicial los segmentos para la malla vial de la localidad de BOSA.

PLAZOS Y ATRASOS

El plazo inicial del contrato esta previsto a ejecutarse en 46 meses, de los cuales se tiene previsto dos (2) meses para la etapa previa y Cuarenta y Cuatro (44) meses para la etapa de obra.

Dentro del plazo de ejecución del proyecto se han registrado los siguientes avances de ejecución con respecto a la programación prevista para cada vigencia con corte a agosto de 2010, según comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 suscrita por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU:

CUADRO No. 136
INVERSION PROGRAMADA SEGÚN VIGENCIA

Contrato No. 073- de -2008	Valores (\$)
Programado 2012 (Valor disponible)	\$23.922.882.270.00
Programado 2011 (Valor disponible)	\$27.108.429.535.00
Programado 2010 (Valor disponible)	
Contrato principal (Valor disponible)	\$30.017.444.954.00
Adición No. 1 Proyectos de Valorización	\$ 8.165.280.024.00
Adición No. 2 Proyecto recursos UEL	\$ 3.795.304.476.00
Programado 2008-2009 (Valor disponible)	\$38.784.478.597.00
Programado a Diciembre 31 de 2009	\$27.851.887.000.00
Programado ejecutado acumulado a Diciembre 31 de 2009	\$22.045.895.653.00
PROGRAMADO NO EJECUTADO a Diciembre 31 de 2009 (Ver Nota 1)	\$5.783.567.360.00
Programado a Agosto 22 de 2010	\$49.875.760.728.00
Programado Ejecutado acumulado a Agosto 22 de 2010 (Ver Nota 2)	\$47.970.143.386.00
PROGRAMADO NO EJECUTADO a 22 de Agosto de 2010 (Ver Nota 2)	\$1.905.617.342.00

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

- (1) Los presupuestos de los adicionales 1 y 2 fueron reservados en noviembre y diciembre del 2009 respectivamente. Las obras correspondientes a estos adicionales se están desarrollando en la vigencia 2010. No obstante al sumar el valor no ejecutado a 31 de diciembre de 2009 con los recursos de los adicionales suscritos en el 2009 el valor programado no ejecutado es de \$19.257.842.112.
- (2) Los valores son tomados del informe semanal de interventoría No 79 del periodo comprendido del 16 al 22 de agosto de 2010

Del cuadro anterior es claro observar que con relación al valor programado para la vigencia 2008-2009 (\$27.851'887.000) el contrato presentaba un atraso del 20.84%, lo cual se corrobora con la información presentada en el informe técnico mensual de interventoría del periodo comprendido entre el 16 de

diciembre de 2009 y el 15 de enero de 2010. Para la vigencia 2010 con relación a lo programado con corte a agosto 22 de 2010 por valor de \$49.875'760.728 el contrato presenta un atraso del **3.82%**.

Ahora bien observado el comportamiento mes a mes respecto de la inversión programada frente a la inversión ejecutada, teniendo en cuenta la información suministrada por la entidad, mediante comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 se observa:

CUADRO No.137
INVERSION PROGRAMADA VS LA EJECUTADA

PERIODO	VALOR OBRA	
	PROGRAMADA ACUMULADA	EJECUTADA ACUMULADA
Mar-09	EJECUCION ETAPA PREVIA	
Abr-09	\$ 403.379.377	\$ 306.403.801
May-09	\$ 806.009.665	\$ 2.178.522.193
Jun-09	\$ 7.135.128.861	\$ 5.354.835.757
Jul-09	\$ 11.551.397.078	\$ 11.564.462.020
Ago-09	\$ 16.743.352.418	\$ 13.607.499.119
Sep-09	\$ 18.320.321.600	\$ 17.553.171.398
Oct-09	\$ 22.542.203.593	\$ 18.573.606.418
Nov-09	\$ 25.018.182.153	\$ 19.301.676.063
Dic-09	\$ 27.851.887.000	\$ 22.045.895.653
Ene-10 *	\$ 23.614.747.346	\$ 23.052.184.371
Feb-10	\$ 25.628.741.010	\$ 24.279.960.169
Mar-10	\$ 30.843.093.774	\$ 28.490.536.238
Abr-10	\$ 35.797.290.000	\$ 33.120.418.888
May-10	\$ 41.326.338.000	\$ 37.674.965.255
Jun-10	\$ 46.855.386.000	\$ 41.974.361.339
Jul-10	\$ 49.746.451.432	\$ 44.986.745.122
Ago-10	\$ 49.875.760.728	\$ 47.970.143.386

Fuente
: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

* Las cifras que se muestran a 31 de enero, corresponden a la reprogramación de obra que fue aprobada por la Interventoría de acuerdo con el Informe Semanal No. 50.

De los informes semanales de interventoría, resumidos en el cuadro siguiente, comparados con los datos suministrados por la entidad, en el cuadro anterior, se observa que para los meses de abril y mayo de 2009 los valores programados acumulados no coinciden. De igual manera para los meses de enero, febrero, marzo y julio de 2010 los valores programados acumulados no coinciden. Similar situación se presenta para los valores acumulados ejecutados de los meses de septiembre de 2009, febrero, abril y julio de 2010.

CUADRO No. 138
INVERSION PROGRAMADA VS LA EJECUTADA

FECHA	VALOR OBRA		
	PROGAMADA	EJECUTADA	ATRASSO %

FECHA	VALOR OBRA		
	PROGAMADA	EJECUTADA	ATRASO %
Abr-09	350.735.400	306.403.800	12,6
May-09	3.430.379.841	2.178.522.193	36,5
Jun-09	7.135.128.861	5.354.835.757	25,0
Jul-09	11.551.397.078	11.564.462.020	-0,1
Ago-09	16.743.352.418	13.607.499.119	18,7
Sep-09	18.320.361.600	17.017.834.021	7,1
Oct-09	22.541.203.593	18.573.606.418	17,6
Nov-09	25.018.182.153	19.301.676.063	22,8
Dic-09	27.851.887.000	22.045.895.653	20,8
Ene-10	23.455.818.000	23.052.184.371	1,7
Feb-10	25.878.815.732	25.081.314.637	3,1
Mar-10	30.822.608.667	28.490.536.238	7,6
Abr-10	35.797.290.000	33.125.286.278	7,5
May-10	41.326.338.000	37.674.964.255	8,8
Jun-10	46.855.386.000	41.974.361.339	10,4
Jul-10	45.771.141.922	45.771.049.922	0,0
Ago-10	51.490.050.012	49.195.645.476	4,5
Sep-10	58.640.447.660	56.183.411.509	4,2

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Es preocupante para este grupo auditor que se presenten este tipo de situaciones, cuando es claro que por los antecedentes contractuales y por las implicaciones que las mismas han traído para la entidad, los procedimientos de supervisión y vigilancia sobre los asuntos del contrato debe ser la más rigurosa y cuidadosa para la correcta gestión de la entidad. Por lo anterior considera este grupo auditor que se estaría configurando un hallazgo de tipo administrativo con incidencia disciplinaria por la falta de control y supervisión en los informes de seguimiento a la ejecución del contrato.

ANTICIPO

Con relación al anticipo el contrato de obra No. 073 de 2008 establece:

*“El IDU concederá al **CONTRATISTA** un anticipo equivalente al VEINTE por ciento (20%) del valor del presupuesto oficial del contrato, el cual será entregado por cuotas al **CONTRATISTA**, y cuyos desembolsos se realizarán en los porcentajes especificados a continuación, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización para la realización del primer desembolso, así:*

- a) *Un diez por ciento (10%) del valor total del presupuesto oficial de la obra previa suscripción del Acta de Inicio del Contrato y aprobación del Plan Inversión de Anticipo y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*

- b) Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras previa suscripción del Acta de Inicio de Obra y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.
- c) Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2010, previa amortización de la cuota de anticipo de las vigencias 2008 y 2009, y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.
- d) Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2011, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2010 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el manual de interventoría vigente.
- e) Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2012, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2011 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.
- El Anticipo será amortizado en un VEINTE POR CIENTO (20%) de cada Acta de Recibo Parcial de Obra.”

Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado del anticipo es el siguiente:

**CUADRO No.139
ANTICIPO**

	Valores
	(\$)
Valor Actual Contrato	\$131.793.820.041
Valor Actualizado Total Obras	\$126.515.588.991
Anticipo Otorgado 2009	\$ 15.084.310.493
Anticipo Otorgado 2010	\$ 3.480.994.730
Anticipo Otorgado	\$18.565.305.223
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009	\$15.067.191.973
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	\$4.111.599.302
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	\$10.972.711.191
Anticipo soportado a 22 de agosto de 2010	\$15.577.827.020
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	\$6.758.274.456
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	\$11.807.030.757

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Del cuadro anterior es claro concluir que del anticipo otorgado a la fecha por \$18.565.305.223 aún esta pendiente por legalizar \$2.987.478.203 y por amortizar \$11.807.030.757 correspondiente al **63.59%** del total del anticipo otorgado lo que evidencia baja facturación en la ejecución del proyecto que permite un flujo de amortización acorde con el anticipo otorgado.



Preocupante aún más es el hecho que a la fecha de corte, 22 de agosto de 2010, aún estén pendientes por legalizar el **16%** anticipo otorgado por la entidad al contratista correspondiente a **\$2.987.478.203** generando con ello incertidumbre sobre la destinación final de estos recursos y por ende la posible existencia de un potencial hallazgo de tipo fiscal.

OBSERVACIONES INFORMES DE INTERVENTORIA

En los diferentes informes técnicos mensuales de interventoría, comprendidos entre los periodos de junio a Diciembre de 2009, se observa sobre el no cumplimiento a la programación establecida y de los atrasos presentes a la fecha de hasta el 19% con respecto a la programación establecida lo que genera incertidumbre frente al cumplimiento de la misma al final de la vigencia para el año 2009. Además de lo anterior la interventoría señala el no cumplimiento de la programación establecida para el año 2009.

Además de lo anterior evidencia la interventoría sobre ejecución de actividades por parte del contratista referentes a la verificación del funcionamiento de las redes de alcantarillado para el Barrio Tintal que no permiten tener certeza sobre el estado real de la tubería.

En el informe técnico mensual de interventoría, del periodo comprendido entre el 16 de abril a mayo 15 y de junio 16 a julio 15 de 2010 se hace referencia al atraso de la vigencia para el 2010 del 4.55% anotándose como causales principales la falta de materiales y personal en los frentes de pavimentos locales, así como el bajo rendimiento por parte del contratista en pavimentos locales y al factor climático.

Evidencia además, de la falta de actividad, es la señalada por la firma de interventoria en su comunicación IDC-2121-10 del 24 de junio de 2010 en la que anota la falta de intervención en el tramo identificado con número 823 (Cra. 81F entre Calle 13ª y calle 13D CIV NO. 8000207), indicando además atrasos en el tramo hasta del 80.33% respecto de la inversión programada frente a la ejecutada.

MULTAS

A pesar de los incumplimientos al cronograma de obras vigente observados en los diferentes informes técnicos mensuales de interventoria, a la fecha, no se han efectuado apremios al contratista, según se desprende de la comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 suministrada a este grupo auditor por la entidad, lo que evidencia que a pesar de existir los mecanismos legales para ello, la entidad y la interventoría no hacen uso de

ellos oportunamente. Lo anterior es preocupante si se tiene en cuenta que precisamente debido a la laxitud frente a los contratistas la administración en un futuro se puede ver abocada a procesos disciplinarios y/o fiscales.

VISITA DE OBRAS

Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado de los frentes de obra que se ejecutan mediante el contrato de obra 073 de 2008 es el siguiente:

CUADRO No. 140
ESTADO DE LOS FRENTES DE OBRA

FRENTES	VIGENCIA 2008 - 2009	VIGENCIA 2010
TOTAL PROGRAMADOS SEGÚN CONTRATO	22	63
EJECUTADOS	15	20
EN EJECUCION	7	40

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

CUADRO No. 141
ESTADO DE LAS OBRAS (31 DE DICIEMBRE DE 2009)

FRENTES	CANTIDAD	%
1 Inactivos	0	
2 Activos	15	68.18%
3 Con Baja Actividad	0	
4 Sin Iniciar	3	13.64%
5 Terminados Pendiente de Demarcación*	4	18.18%
6 Terminados		
7 Recibidos		
TOTAL	22	100%

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

*El número de frentes terminados se modificó respecto al informe presentado el pasado mes de enero debido a que se habían incluido frentes que se atendieron con acciones de movilidad en el año 2009.

CUADRO No. 142
ESTADO DE LAS OBRAS (22 DE AGOSTO DE 2010)

FRENTES	CANTIDAD	%
1 Inactivos	0	
2 Activos	40	47.06%
3 Con Baja Actividad	7	8.24%
4 Sin Iniciar	3	3.53%
5 Terminados Pendiente de Demarcación	18	21.18%
6 Terminados	12	14.12%
7 Recibidos	5	5.88%
TOTAL	85	100%

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

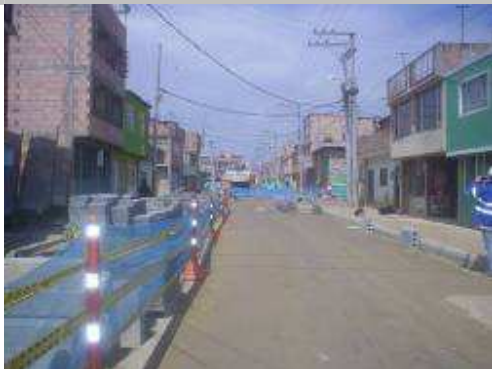
El 25 de agosto de 2010 este grupo auditor efectuó visita a 12 frentes de trabajo encontrando que en la mayoría de ellos esta pendiente la demarcación, hecho que se refleja en el cuadro anterior en el que el 21.18% de los frentes terminados presentan falta de demarcación. Se observó además que se presentan deficiencias de tipo técnico relacionadas con la presencia de apozamientos, desgaste prematuro de la rodadura en la Avenida Ciudad de Cali calzada oriental.

Preocupa a este ente de control que a la fecha de corte, agosto de 2010, aún se encuentren tramos programados pendientes por iniciar dado que ya se evidencia , a septiembre de 2010, el 4.55% de atraso para la presente vigencia.

REGISTRO FOTOGRAFICO

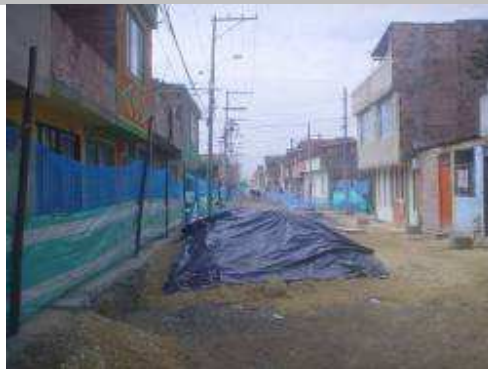
Registro Fotográfico
Visita Obras: 25 de agosto de 2010

1- Kr. 99 B Tramo: Cl. 56 F sur – Cl. 57 B sur



Falta rodadura – Se está trabajando en el espacio público

2- Cl. 57 A sur Tramo: Kr. 94 A – Kr. 97 B



En ejecución 2010

3- Kr. 87 G Bis Tramo: Cl. 57 sur – Cl. 58 C sur



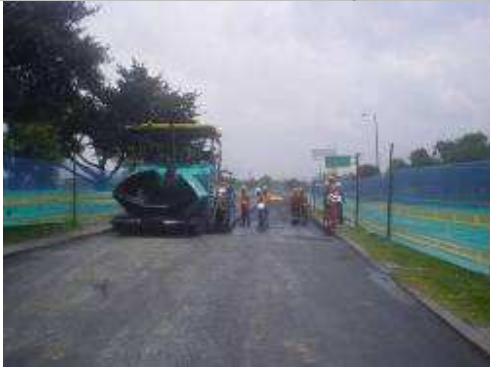
Espacio público y vía en adoquín terminados
Presenta dilatación entre canaleta y viga de confinamiento

4- Cl. 57 B sur Tramo: Kr. 71 B – Kr. 72



Apozamientos – Falta demarcación

6- Av. Boyacá Tramo: Av. 1 de Mayo – Cl. 2 A sur

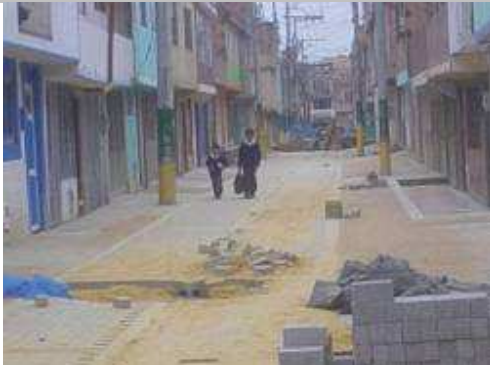


En ejecución calzada rápida oriental



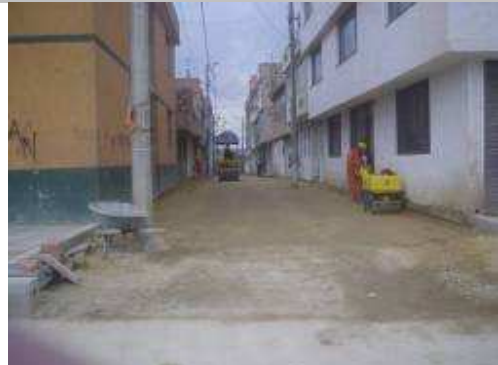
Calzada lenta oriental terminada – Falta demarcación

8- Kr. 88 G Tramo: Cl. 42 F sur – AC 43 sur



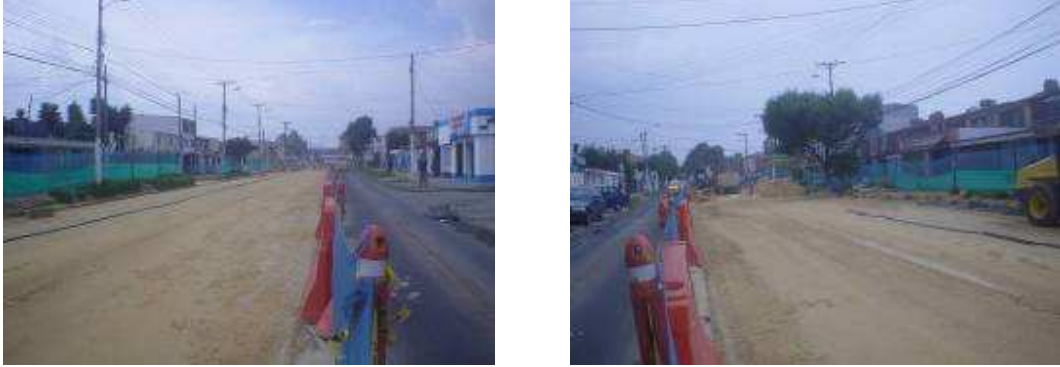
En ejecución - Atrasada

9- Kr. 86 D Tramo: Cl. 42 G sur – Cl. 43 sur



En ejecución

10- Kr 78 Tramo: Cl. 4 – Cl. 5 A



En ejecución

11- Av. Ciudad de Cali (AK 86) Tramo: Calzada Oriental AC 8 – CL 15A



Terminada sin demarcar

Desgaste prematuro

12- Cl 6 A y D Tramo: Kr. 86 – Kr. 90



Terminada sin demarcar

PROYECTOS DE VALORIZACIÓN

CUADRO No. 143
AVENIDA VILLAVICENCIO DESDE AVENIDA CIUDAD DE CALI HASTA AVENIDA TINTAL

CONCEPTO	DATOS
No. de Proyecto de Valorización	117
OBJETO	"CONSTRUCCION DE LA CALZADA NORTE DE LA AVENIDA VILLAVICENCIO DESDE AVENIDA CIUDAD DE CALI HASTA AVENIDA TINTAL, EN BOGOTÁ, D.C."
VALOR CONTRATO PROYECTO	\$ 5.682.061.559
ADICIONES EN VALOR	0.00
PLAZO INICIAL	Diez y medio (10.5) meses (Incluye Etapa Previa), de acuerdo al cronograma de obra aprobado por la Interventoría.
PLAZO ACTUALIZADO	Trece (13) meses
FECHA INICIO	18 de Noviembre de 2009
FECHA TERMINACION INICIAL	30 de septiembre de 2010
FECHA TERMINACION REAL	20 de Diciembre de 2010
VALOR ANTICIPO GIRADO	No aplica
VALOR ANTICIPO POR AMORTIZAR	No aplica
VALOR ANTICIPO POR LEGALIZAR	No aplica
VALOR OBRA PROGRAMADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$2.969.687.278.00
VALOR OBRA EJECUTADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$2.861.666.538.22

PLAZOS Y ATRASOS

Dado que en los informes semanales de interventoría no fue posible evidenciar la inversión ejecutada VS la inversión programada para los tramos adicionales por valorización, lo cual dificulta el seguimiento a la ejecución de los tramos, este grupo auditor solicito la información a la entidad la cual fue suministrada mediante acta de entrega de información del 12 de noviembre de 2010 encontrando que el estado actual de avance es el siguiente:

CUADRO No.144
INVERSION PROGRAMADA VS LA EJECUTADA

FECHA	VALOR OBRA	
	PROGRAMADA	EJECUTADA
Abr-10	255.080.664	753.433.886
May-10	989.932.914	1.703.514.730
Jun-10	2.131.383.291	1.458.383.291
Jul-10	3.042.032.808	2.304.187.022
Ago-10	3.035.512.599	2.930.580.797
Sep-10	3.745.258.000	3.754.075.551

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá



Lo anterior es preocupante, si se tiene en cuenta que la fecha inicial prevista de terminación para el proyecto 117 era el 30 de septiembre de 2010 y para entonces solo se había ejecutado \$3.754.075.551 de los \$5.682.061.559 previstos, lo que indica que el proyecto presentaba para dicha fecha un atraso del **33.93%**.

Los motivos por los cuales no se cumplió la fecha prevista de terminación y se presentaron los atrasos son explicados por la entidad en el acta de visita fiscal realizada por este grupo auditor el día 17 de noviembre de 2010, entre los cuales se indican:

- Protección de la tubería de red matriz de 16" existente.
- Cambio de la estructura de pavimento en el tramo aledaño a la ubicación superficial de la red matriz.
- Definición del tratamiento de las cámaras de red matriz existentes.

OBSERVACIONES INFORMES DE INTERVENTORIA

Con base en la información suministrada por la entidad, mediante acta de entrega de documentación del 12 de noviembre de 2010, así como de las observaciones contenidas en los informes de interventoría, correspondientes a los periodos de enero a marzo de 2010, se evidencio para el caso del proyecto 117 (CONSTRUCCION DE LA CALZADA NORTE DE LA AVENIDA VILLAVICENCIO DESDE AVENIDA CIUDAD DE CALI HASTA AVENIDA TINTAL, EN BOGOTÁ, D.C.) que en desarrollo del proyecto se generaron cambios a los diseños originales causados por falta de recursos para la compra de predios requeridos en el proyecto, según se anota en el informe de interventoría del periodo comprendido entre enero y febrero de 2010, quedando en consecuencia la construcción en el tramo de la Avenida Villavicencio (AC 43 Sur) calzada norte, desde la Avenida Ciudad de Cali (Ak 86) hasta la Avenida Tintal (AK 89B) en dos carriles de 7 mts y 3.25 mts de espacio público sin las conectantes de la Av. Ciudad de Cali, lo que difiere del diseño inicialmente entregado el cual corresponde a tres carriles, conectantes con la Av. Ciudad de Cali y 10.50 mts de espacio público.

Lo anterior a juicio de este grupo auditor evidencia la falta de planeación por parte de la entidad frente a la ejecución de los proyectos sin contar con los predios requeridos, así como diseños claros y/o completos generando con ello no solo las modificaciones en los mismos, sino además las modificaciones en las programaciones de obra previstas con los consecuentes atrasos que ello conlleva y por ende el incumplimiento en el objeto contractual inicialmente

previsto y los objetivos trazados en los planes y programas de la Administración Distrital frente al desarrollo de los proyectos de valorización.

Frente a la fecha final prevista de terminación del proyecto 117, la administración a través del acta de visita fiscal realizada por este grupo auditor el día 17 de noviembre de 2010 responde:

“Proyecto 117: 30 octubre de 2010. Es importante resaltar que la interventoría le solicitó al contratista un cronograma específico para la implementación de la semaforización, ya que dicha actividad no fue contemplada en el cronograma, así las cosas el plazo para la terminación total de la obra es el 30 de diciembre de 2010”

VISITA DE OBRA

El 25 de agosto de 2010 este grupo auditor efectuó visita técnica al sitio de las obras lo cual se evidencia en el siguiente registro fotográfico:



En ejecución

CUADRO No. 145
AVENIDA PRIMERO DE MAYO POR AVENIDA POPORO QUIMBAYA (CARRERA 76

CONCEPTO	DATOS
No. de Proyecto de Valorización	134
OBJETO	“CONSTRUCCION DEL MEJORAMIENTO GEOMETRICO DE LA INTERSECCION AVENIDA PRIMERO DE MAYO POR AVENIDA POPORO QUIMBAYA (CARRERA 76), EN BOGOTA, D.C.”
VALOR CONTRATO PROYECTO	\$ 2.483.218.645
ADICIONES EN VALOR	0.00
PLAZO INICIAL	Nueve (9) meses (Incluye Etapa Previa), de acuerdo al cronograma de obra aprobado por la Interventoría.
PLAZO ACTUALIZADO	Trece y medio (13.5) meses
FECHA INICIO	18 de Noviembre de 2009
FECHA TERMINACION INICIAL	9 de Agosto de 2010
FECHA TERMINACION REAL	30 de Diciembre de 2010
VALOR ANTICIPO GIRADO	No aplica
VALOR ANTICIPO POR AMORTIZAR	No aplica
VALOR ANTICPO POR LEGALIZAR	No aplica



CONCEPTO	DATOS
VALOR OBRA PROGRAMADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$1.088.028.868.00
VALOR OBRA EJECUTADA A 22 DE AGOSTO DE 2010	\$974.143.755.51

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

PLAZOS Y ATRASOS

Dado que en los informes semanales de interventoría no fue posible evidenciar la inversión ejecutada VS la inversión programada para los tramos adicionales por valorización, lo cual dificulta el seguimiento a la ejecución de los tramos, este grupo auditor solicitó la información a la entidad la cual fue suministrada mediante acta de entrega de información del 12 de noviembre de 2010 encontrando que el estado actual de avance es el siguiente:

CUADRO No.146
INVERSION PROGRAMADA VS LA EJECUTADA

FECHA	VALOR OBRA	
	PROGRAMADA	EJECUTADA
Abr-10	10.761.920	41.000.000
May-10	113.977.535	113.977.535
Jun-10	865.648.132	436.118.227
Jul-10	827.256.916	763.622.000
Ago-10	1.124.322.574	977.485.227
Sep-10	1.799.889.896	1.438.272.326

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

Lo anterior es preocupante, si se tiene en cuenta que la fecha inicial prevista de terminación para el Proyecto 134 era el 9 de agosto de 2010 y para entonces solo se había ejecutado \$977.485.227 de los \$2.483.218.645 previstos, lo que indica que el proyecto presentaba en su momento un atraso del **60.63%**.

Los motivos por los cuales no se cumplió la fecha prevista de terminación y se presentaron los atrasos son explicados por la entidad en el acta de visita fiscal realizada por este grupo auditor el día 17 de noviembre de 2010, entre los cuales se indican:

- Trámites para obtener el ajuste al diseño geométrico a implementar
- Expedición de la resolución por la Secretaría del Medio Ambiente, para los tratamientos silviculturales de los árboles que presentaban interferencia con las obras.
- Invasión de caseta en zona de espacio público a construir.

- Construcción de obras de protección a redes de servicios públicos y de una cámara especial de ETB.

Lo anterior evidencia una vez más la falta de planeación al suscribir contratos adicionales sin contar con los diseños, permisos y/o licencias necesarios para el cabal cumplimiento del objeto contractual que traen como consecuencia los atrasos y por ende las reprogramaciones de obra dilatando los plazos inicialmente previstos para la culminación de los proyectos acorde con las políticas trazadas por la administración distrital en materia de ejecución de los proyectos de valorización.

Frente a la fecha final prevista de terminación del proyecto 117, la administración a través del acta de visita fiscal realizada por este grupo auditor el día 17 de noviembre de 2010 responde:

“Proyecto 134: 30 de diciembre de 2010. Lo anterior, sin contar con las actividades de la semaforización y la señalización horizontal y vertical. No obstante la interventoría le solicito al contratista ajustar las fechas de terminación al 15 de diciembre de 2010”

VISITA DE OBRA

El 25 de agosto de 2010 este grupo auditor efectuó visita técnica al sitio de las obras lo cual se evidencia en el siguiente registro fotográfico



En ejecución

CONCLUSIÓN

De lo observado por este grupo auditor en el presente informe se estaría configurando la existencia de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por la falta de control y supervisión en la ejecución del contrato y la



existencia de un potencial hallazgo fiscal por la no legalización a la fecha del anticipo otorgado al contratista en cuantía de \$2.987.478.203.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Manual de Interventoría del IDU; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 numeral 4 y 26 numerales 1, 2, 4 y 8; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2 y 15; Ley 87 de 1993, artículo 2.

3.4.1.6. CONTRATO 074 DE 2008

HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR EL NO CUMPLIMIENTO ESTRICTO A LO CONTEMPLADO EN EL CONTRATO, PLIEGO, APÉNDICE Y LA GUÍA DE MANEJO AMBIENTAL PARA EL BUEN MANEJO Y DISPOSICIÓN DE ESCOMBROS.

DISTRITO OCCIDENTE

En seguimiento al Contrato de Obra IDU No. 074 de 2008, suscrito con el contratista CONSORCIO METROVIAS MALLA VIAL con el objeto de ejecutar, a precios unitarios y a monto agotable, las OBRAS Y ACTIVIDADES PARA LA MALLA VIAL ARTERIAL, INTERMEDIA Y LOCAL DEL DISTRITO DE CONSERVACIÓN DEL GRUPO 6 (OCCIDENTE), EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C., la Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación el avance del contrato evidenciado en los siguientes hechos:

CUADRO No. 147
TRANSCURRIDOS 18 MESES DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO, LA OBRA TIENE UN ATRASO DEL 10%

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	IDU-LP-DG-6-2008
CONTRATISTA	CONSORCIO METROVIAS MALLA VIAL
INTEGRANTES DEL CONSORCIO	CARLOS ALBERTO SOLARTE SOLARTE, LUÍS HECTOR SOLARTE SOLARTE, CONSTRUCTORA LHS S. A. CASS CONSTRUCCIONES Y CÍA EN C. A
NUMERO DEL CONTRATO	074 DE 2008
VALOR ACTUALIZADO	\$116.965.512.233
PLAZO INICIAL	46 meses
FECHA INICIO	17 de febrero de 2009
VALOR INICIAL	\$115.088.938.111
ADICION EN VALOR	\$ 1.876.574.122,00
Anticipo Otorgado 2009	\$ 14.577.184.553
Anticipo Otorgado 2010	\$ 3.363.965.666



CONCEPTO	DATOS
Total Anticipo Otorgado	\$ 17.941.150.219,00
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009	\$ 14.460.861.617
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	\$ 2.785.047.469
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	\$ 11.792.137.084
Anticipo soportado a 22 de agosto de 2010	\$ 17.927.349.525
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	\$ 5.045.029.557
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	\$ 12.896.120.662
VALOR OBRA PROGRAMADA	\$33.836.166.502
VALOR OBRA EJECUTADA	\$30.469.113.335
% ATRASO DE LA OBRA a agosto de 2010	10%

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

ETAPA CONTRACTUAL

Modificaciones contractuales

El contrato de obra No. 074 de 2008 se suscribe entre las partes el 29 de diciembre de 2008 dándose inicio al mismo el 17 de febrero de 2009, según acta de iniciación suscrita entre las partes.

Posterior al inicio del contrato de obra No. 074 de 2008 se suscribe, el 28 de diciembre de 2009 el contrato adicional No. 1 por valor de \$1.876.574.122 con el objeto de ejecutar como nuevas metas físicas al contrato inicial los segmentos correspondientes a la malla vial de las localidades de Fontibón y Engativa.

PLAZOS Y ATRASOS DEL CONTRATO

El plazo inicial del contrato esta previsto a ejecutarse en 46 meses, de los cuales se tiene previsto dos (2) meses para la etapa previa y Cuarenta y Cuatro (44) meses para la etapa de obra.

Dentro del plazo de ejecución del proyecto se han registrado los siguientes avances de ejecución con respecto a la programación prevista para cada vigencia con corte a agosto de 2010, según comunicación 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 suscrita por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU:

CUADRO No. 148
INVERSIÓN PROGRAMADA SEGÚN VIGENCIA

Contrato No.074 de 2008	Valores
	(\$)
Programado 2012 (Valor disponible)	31.843.859.864
Programado 2011 (Valor disponible)	24.505.397.633
Programado 2010 (Valor disponible)	33.406.596.977
Contrato Principal	31.530.022.855
Adición No. 1 Proyecto recursos UEL	1.876.574.122
Programado 2008-2009 (Valor disponible)	27.209.657.759
Programado a Diciembre 31 de 2009 *	16.261.298.090
Programado ejecutado acumulado a Diciembre 31 de 2009 *	15.155.850.810
PROGRAMADO NO EJECUTADO a Diciembre 31 de 2009	1.105.447.280
Programado a agosto 22 de 2010 **	32.941.292.015
Programado ejecutado acumulado a Agosto 22 de 2010 **	29.780.355.792
PROGRAMADO NO EJECUTADO a 22 de Agosto de 2010	-3.160.936.223

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

* Fuente informe semanal de Interventoría No. 46

** Fuente informe semanal de Interventoría No. 79

Ahora bien, observado el comportamiento mes a mes, según las actas semanales suministradas por la entidad a este grupo auditor, respecto de la inversión programada frente a la inversión ejecutada se observa:

CUADRO No. 149
INVERSIÓN PROGRAMADA VS LA EJECUTADA

FECHA	VALOR OBRA			Nº Informe SEMANAL
	PROGRAMADA	EJECUTADA	ATRASO %	
Mar-09	477.286.122	51.738.436	89,2	6
Abr-09	611.042.820	476.010.022	22,1	10
May-09	1.447.830.940	1.988.483.815	-37,3	15
Jun-09	3.076.883.219	1.988.483.815	35,4	19
Jul-09	4.513.581.775	5.751.766.666	-27,4	23
Ago-09	7.671.691.849	8.231.180.052	-7,3	28
Sep-09	10.214.056.897	10.392.636.694	-1,7	32
Oct-09	13.263.265.529	12.481.607.410	5,9	37
Nov-09	14.937.002.602	14.044.945.901	6,0	41
Dic-09	15.996.438.992	14.884.453.844	7,0	45
Ene-10	17.487.964.680	19.495.957.855	-11,5	50
Feb-10	19.762.174.315	22.412.912.265	-13,4	54
Mar-10	21.035.889.533	23.281.938.089	-10,7	58



Abr-10	23.324.131.291	23.628.388.690	-1,3	63
May-10	25.874.183.355	24.832.616.961	4,0	67
Jun-10	26.619.046.124	25.699.799.292	3,5	71
Jul-10	30.256.668.554	27.417.354.227	9,4	76
Ago-10	33.836.166.502	30.469.113.335	10,0	80

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Del cuadro anterior es claro observar que con relación al valor programado a diciembre de 2009 (\$15.996.438.992) el contrato presentaba un atraso del 7% y para la vigencia 2010 con relación a lo programado con corte a agosto 22 de 2010 por valor de \$33.836.166.502 el contrato presenta un atraso del 10% lo cual preocupa a este ente de control si se tiene en cuenta que el contrato con corte al mes de agosto de 2010 lleva 18 meses de ejecución.

ANTICIPO

Con relación al anticipo el contrato de obra No. 074 de 2008 establece:

*“El **IDU** concederá al **CONTRATISTA** un anticipo equivalente al VEINTE por ciento (20%) del valor del presupuesto oficial del contrato, el cual será entregado por cuotas al **CONTRATISTA**, y cuyos desembolsos se realizarán en los porcentajes especificados a continuación, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización para la realización del primer desembolso, así:*

- a) Un diez por ciento (10%) del valor total del presupuesto oficial de la obra previa suscripción del Acta de Inicio del Contrato y aprobación del Plan Inversión de Anticipo y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- b) Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras previa suscripción del Acta de Inicio de Obra y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- c) Un tres por ciento (3%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2010, previa amortización de la cuota de anticipo de las vigencias 2008 y 2009, y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*
- d) Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2011, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2010 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el manual de interventoría vigente.*
- e) Un dos por ciento (2%) del valor total del presupuesto oficial de las obras en el primer trimestre del año 2012, previa amortización de la cuota de anticipo de la vigencia 2011 y el cumplimiento de los requisitos señalados en el Manual de Interventoría vigente.*

El Anticipo será amortizado en un VEINTE POR CIENTO (20%) de cada Acta de Recibo Parcial de Obra.”

Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado del anticipo es el siguiente:



**CUADRO No. 150
ANTICIPO**

	Valores
	(\$)
Valor total contrato actualizado	\$ 116.965.512.233
Valor total obras actualizado	\$ 112.132.188.873
Anticipo otorgado 2009	\$ 14.577.184.553
Anticipo otorgado 2010	\$ 3.363.965.666
Total Anticipo otorgado	\$ 17.941.150.219,00
Anticipo soportado a 31 de diciembre de 2009 *	\$ 14.460.861.617
Anticipo Amortizado a 31 de diciembre de 2009	\$ 2.785.047.469
Anticipo por Amortizar a 31 de diciembre de 2009	\$ 11.792.137.084
Anticipo soportado a 22 de agosto de 2010 **	\$ 17.927.349.525
Anticipo Amortizado a 22 de agosto de 2010	\$ 5.045.029.557
Anticipo por Amortizar a 22 de agosto de 2010	\$ 12.896.120.662

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

Del cuadro anterior es claro concluir que del anticipo otorgado a la fecha por \$17.941.150.219,00, aún esta pendiente por legalizar \$13.800.694 y por amortizar \$12.896.120.662 correspondiente al **71.88%** del total del anticipo otorgado lo que evidencia baja facturación en la ejecución del proyecto que permite un flujo de amortización acorde con el anticipo otorgado.

OBSERVACIONES INFORMES DE INTERVENTORIA

Observados los informes técnicos mensuales de interventoria se evidencio que se reportan inquietudes respecto de los espesores en los trabajos de acciones de movilidad, por cuanto para el contratista no es viable dar garantía sobre las intervenciones realizadas, según comunicación CMMV-PR-58-2009 del 12 de marzo de 2009.

Además de lo anterior se reportan demoras en la entrega total de los estudios y diseños y por ende la valoración de los diseños suministrados por la entidad lo que impidió dar inicio a la etapa constructiva en el momento oportuno para los tramos con diseños existentes.

En el informe técnico mensual No. 5 la interventoria observa sobre el no cumplimiento de especificaciones técnicas reflejado en tramos de obra donde se presenta perdida de agregados, mezcla abierta y fisuramiento.

En el informe técnico mensual No. 6 se advierte, para el tramo CI 67 A entre Tv 113F y Tv 113 B, que se evidencia retrasos con respecto a la programación, lo cual obedece a que se tiene un predio pendiente por demoler el cual interfiere



con la terminación en la construcción de la red de alcantarillado sanitario y red de acueducto.

En el informe técnico mensual No. 9 la interventoría observa sobre los atrasos en la intervención de sectores de la Avenida Boyacá que alcanzan el 25% debido a la presencia de fallos.

De otra parte se evidencia para la zona de Engativa Pueblo (Cl 67 A entre TV 113F y TV 113) un atraso en las obras del 24% debido a la demora de la aprobación de la resolución de la tala, bloqueo y traslado de árboles.

Del informe técnico mensual de interventoría No. 10 se evidencia, de las observaciones emitidas, por la firma de interventoría la presencia de fallas (fisuras) en las vías del sector de la Ciudadela Colsubsidio, así como inconvenientes con el suministro de material granular por altos índices de plasticidad para vías del sector LA CABAÑA, evidenciado además atrasos del 17% en este sector. De otra parte observa sobre el no cumplimiento de especificaciones de la EAAB y atrasos hasta del 87% para el sector LA CONSOLACIÓN. Señala además la interventoría que el contratista ha venido trabajando a un ritmo bajo y sin contar con recursos suficientes.

Finalmente en el informe técnico mensual de interventoría No. 16 se evidencian deficiencias en acabados del espacio público (hundimiento de adoquines, cintas mal fundidas y no alineadas, deficientes alineamientos en los adoquines) para vías en la zona de Normandía. Señala además atrasos producto de condiciones climáticas, así como la no iniciación de tramos por falta de requerimientos no cumplidos por el contratista como son: Diagnósticos, levantamiento topográfico, diseños geométricos, estudios y diseños de urbanismo, investigación de redes de servicios públicos, estudios geotécnicos y diseños de pavimentos, estructuras y presupuestos de obra.

MULTAS

A pesar de los atrasos e incumplimientos del contratista evidenciados en los informes técnicos mensuales de interventoría, para algunos sectores objeto de la ejecución del contrato, a la fecha no se han surtido apremios al contratista, según se desprende de la comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 remitida por la entidad a este grupo auditor lo cual es preocupante si se tiene en cuenta que transcurridos 18 meses de plazo contractual se tiene un atraso acumulado con respecto a la inversión programada para la vigencia del 10%.

VISITA DE OBRAS

Con base en la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010, se establece que el estado de los frentes de obra que se ejecutan mediante el contrato de obra 074 de 2008 es el siguiente:

CUADRO No. 151
ESTADO DE LOS FRENTES DE OBRA

FRENTES	VIGENCIA 2008-2009	VIGENCIA 2010
TOTAL PROGRAMADO SEGÚN CONTRATO (con corte al 22 de agosto de 2010)	11	40
EJECUTADOS	11	27
EN EJECUCIÓN	0	13

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

CUADRO No. 152
ESTADO DE LAS OBRAS (31 DE DICIEMBRE DE 2009)

FRENTES	CANTIDAD	%
1 Inactivos	0	
2 Activos	9	81.82
3 Con Baja Actividad	0	
4 Sin Iniciar	0	
5 Terminados Pendiente de Demarcación	0	
6 Terminados	2	18,18
7 Recibidos	0	
TOTAL	11	100%

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

CUADRO No. 153
ESTADO DE LAS OBRAS (22 DE AGOSTO DE 2010)

FRENTES	CANTIDAD	%
1 Inactivos	0	
2 Activos	13	25,49
3 Con Baja Actividad	0	
4 Sin Iniciar	0	
5 Terminados Pendiente de Demarcación	27	52,94
6 Terminados	11	21,57
7 Recibidos	0	
TOTAL	51	100%

Fuente: IDU
Elaboró: Contraloría de Bogotá

El 24 de agosto de 2010 este grupo auditor efectuó visita a 13 frentes de trabajo encontrando que en la mayoría de ellos esta pendiente la demarcación, hecho que se refleja en el cuadro anterior en el que el 52.94% de los frentes

terminados presentan falta de demarcación. Se observó además que se presentan deficiencias de tipo técnico relacionadas con la presencia de fisuras, desgaste por ahuellamiento al paso de los buses alimentadores de Transmilenio.

REGISTRO FOTOGRAFICO

Distrito de Conservación Occidente
Contrato 074 de 2008
Registro Fotográfico
Visita Obras: 24 de agosto de 2010

1- KR 112 F Tramo: CL83A – CL68



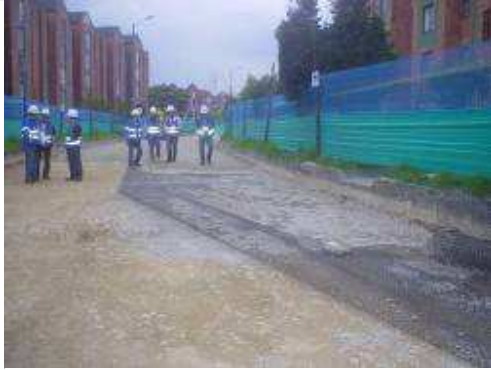
En ejecución - atrasada

2- CL 83 A Tramo: KR 112F – KR 113



Falta demarcación

3- KR 111C , CL 89C y KR 112F



En ejecución

4- KR 111C Tramo: CL 81 A – CL 86 A



Fisuras frente a Unicentro de Occidente



Reparación fisura pavimento nuevo
Falta demarcación



Núcleo sin sellar

5- KR 116 A Tramo: CL 86 – CL 89 A



Falta demarcación

6- CL 86 A Tramo: KR 103D – KR 102



Iniciando rehabilitación

7- KR 102 Tramo: CL 80 – CL 81



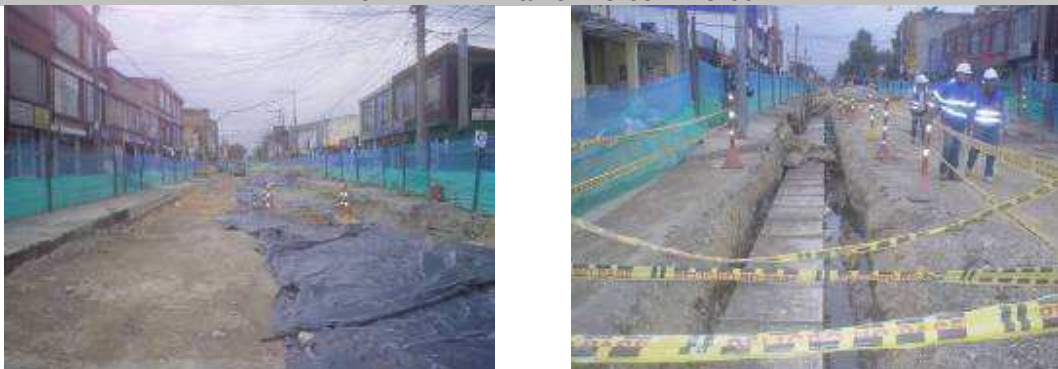
Desgaste prematuro por frenada de alimentadores transmilenio

8- CL 67 A Tramo: TV 113B – TV 113



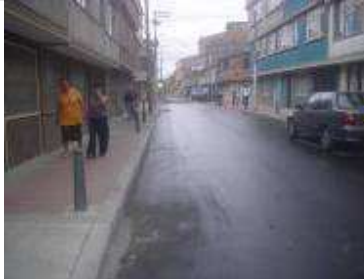
En construcción

9- KR 77 A Tramo: AC 63 – AC 66



En ejecución

10- Barrio La Consolación



Falta demarcación



Terminada



En ejecución

11- AV Boyacá Tramo: Río Fucha – CL 26



En ejecución

12- AK 97 Tramo: AC 24 – DG 24 C



Falta demarcación – fisura cerca al pozo

13- DG 24 C Tramo: AK96 – KR 100



En ejecución

QUEJA CIUDADANA

El grupo auditor realizó el día 26 de octubre de 2010 visita al sitio del predio ubicado entre la carrera 96 y calle 71 A y 71 C del Barrio Salina de la Localidad de Engativa, constatando que efectivamente en el sitio señalado se encuentran dispuestos, a la fecha de inspección, escombros producto de las obras objeto del contrato 074 de 2008, así como presencia de basuras y desechos propiciados por la falta de cerramiento y posiblemente por la falta de vigilancia sobre la totalidad del predio.





Del registro fotográfico es posible evidenciar, que además de los desechos y basuras presentes en el sitio, también se observa que el material acopiado en el predio carece de la debida protección como lo dispone el Apendice 3, numeral **8.2.1** (obligaciones de seguridad, salud ocupacional y medio ambiente) y la Guía de manejo ambiental del IDU (documento acogido mediante Resolución 991 de 2001, expedida por el DAMA) la cual hace parte integral de los pliegos y del contrato y en la que en su Capítulo D describe de manera detallada los requerimientos a tener en cuenta para la mitigación del impacto ambiental generados por la disposición temporal de escombros y/o residuos sólidos susceptibles a ser reutilizados.

Se evidenció además, a la fecha de visita, el acopio de un volumen considerable de escombros los cuales han venido siendo depositados desde el 6 de septiembre de 2010, según se desprende de la comunicación STMSV 20103560562871 del 29 de octubre de 2010, sin que hasta la fecha se haya evacuado el material inerte o no reutilizable al sitio final de disposición de escombros como lo señala la Guía de manejo ambiental del IDU en su capítulo D.

Evidencia del mal manejo en la disposición y evacuación de los mismos es anotada en la comunicación CVM – 2010 – 1482 del 20 de octubre de 2010 por la interventoría en la que solicita al CONSORCIO METRO VIAS MALLA VIAL el retiro de los escombros acopiados temporalmente y de no continuar con el acopio de escombros en el predio en razón al **:"inadecuado manejo que se le está dando a este lote, lo cual ha ocasionado contaminación ambiental a su entorno e inconvenientes con la comunidad aledaña a este sitio"**. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Agrega además en su comunicación la interventoría que: **"entre el 22 de septiembre de 2010 y el 15 de octubre del mismo año, ingresaron 1378**



metros cúbicos de escombros a este acopio.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por último observa el comunicado de la interventoría lo siguiente: **“cabe aclarar que no se observa el buen manejo en la disposición y evacuación de los mismos, tal como se puede evidenciar mediante registro fotográfico anexo a la presente comunicación.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Preocupa a este grupo auditor que pese a haberse evidenciado por parte de la interventoría y por ende de la Entidad, el mal manejo ambiental al lote de disposición temporal de escombros no se hayan tomados las acciones correctivas y legales en su oportunidad como apremios al contratista para el cumplimiento estricto de las cláusulas contractuales como lo señala la CLAUSULA 11 del contrato, numeral B **“E) Obligaciones en materia ambiental y social y en materia de seguridad industrial y salud ocupacional: 1)** Dar estricto cumplimiento a lo establecido en la Guía Ambiental adoptada por el IDU, la cual deberá solicitar en la Oficina Asesora de Gestión Ambiental del IDU o consultar en la pagina Web del Instituto, y lo establecido en el Pliego de Condiciones, en materia ambiental y social, en especial lo dispuesto en el Apéndice correspondiente. Y la CLAUSULA 21 del contrato que señala que: “En caso de incumplimiento parcial de cualquiera de las obligaciones a cargo del **CONTRATISTA** de conformidad con el artículo 17 de la ley 1150 de 2007, el IDU tendrá la facultad de declarar el incumplimiento y aplicarle la cláusula penal a título indemnizatorio, o imponerle multas para apremiarlo a cumplir tal como se indica a continuación:

- 1) Por no cumplir con cualquiera de las obligaciones contenidas en el contrato o en los documentos que lo integran, o cumplirlas deficientemente o por fuera del tiempo estipulado,** se causará una multa equivalente al cero punto cinco por mil (0.5 X 1000) del valor del contrato, por cada día calendario que transcurra desde la fecha prevista para el cumplimiento de dichas obligaciones y hasta cuando estas efectivamente se cumplan, o se aplicará la cláusula penal en la misma proporción.

De lo evidenciado durante la inspección al sitio de acopio y de las denuncias señaladas por el quejoso, señor WILLIAN HUMBERTO HERNANEZ se solicitaron, mediante comunicación 80212-81 de octubre 26 de 2010 con número de radicación IDU 2010 5260408032 las explicaciones del caso a la entidad, a lo cual dio respuesta mediante comunicación STMSV 20103560562871 del 29 de octubre de 2010.

De la respuesta dada por la Administración en su comunicación se concluye que pese a haberse hecho entrega parcial por parte del IDU del predio identificado con RT11074 , objeto de la queja, al CONSORCIO METROVIAS MALLA VIAL el 30 de agosto de 2010 para la disposición temporal de



escombros, solamente hasta el 21 de septiembre de 2010, es decir, casi un mes después, se hizo entrega de un volante informativo a la comunidad en el que se indica el uso del lote ubicado en la KR 95 NO. 71 A – 02 como punto de acopio temporal de escombros, mientras las entidades correspondientes autorizan sitios de disposición final de los mismos.

Frente al tema del sitio de disposición final de escombros, a través de las comunicaciones STMSV 20103560562871 del 29 de octubre de 2010 y STMSV del 4 de noviembre de 2010 la entidad, informa a este grupo auditor que la justificación para utilizar el predio objeto de la queja, como sitio de acopio temporal de escombros, surge a partir de la problemática presentada a nivel distrital, desde el mes de julio de 2010, debido a la falta de sitios de disposición final de escombros autorizados por las autoridades competentes.

Lo anterior preocupa a este grupo auditor, por cuanto se evidencia que no se están surtiendo los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel del Distrito y que debido a ello se están lesionando los intereses de la comunidad por la falta de políticas distritales que contengan los procedimientos funcionales y regulados que deberán regir en el tratamiento de la disposición final y recuperación de material de escombros, excavación y lodos como bien lo señala la Dirección del IDU en su comunicación 2010215038101 del 29 de julio de 2010.

Preocupa además a este grupo auditor que pese a suscribirse, como requisito, para la iniciación de las obras, el Programa de Implementación del Plan de Manejo Ambiental –PIPMA por parte del contratista, en donde se deja constancia del sitio seleccionado para la Disposición Final de escombros, el mismo este sujeto a condiciones de política Distritales que afecten el normal desarrollo y ejecución del proyecto, evidenciando una vez más la falta de coordinación interinstitucional y de planeación.

Respecto de las solicitudes puntuales referidas en la queja del Señor William Humberto Hernández respecto al retiro de los escombros del predio, de las reparaciones locativas a la vivienda, limpieza del lote utilizado como sitio de disposición de escombros, arreglo de las vías aledañas y mantenimiento de sumideros, el IDU mediante comunicación STMSV 20103560569221 del 4 de noviembre de 2010 dio respuesta a cada uno de las solicitudes, así:

1 “Que sean retirados de forma inmediata estos escombros del predio anteriormente mencionado ya que nuestra calidad de vida se ha venido deteriorando a causa del ruido generado por las volquetas que a altas horas de la noche vienen generando al descargar los escombros, teniendo en cuenta que esta es una zona netamente residencial.



De acuerdo a lo informado por la interventoría en su comunicación con radicado IDU No. 20105260428112 de noviembre 3 de 2010, el Consorcio Metrovías Malla Vial manifiesta que realizará el retiro del material inerte depositado en el lote ubicado en la KR 95 No 71ª- 02 durante el mes de noviembre de 2010, de acuerdo a la programación establecida en el plan de acción presentado mediante comunicado CMMV-OSGI-1611-2010 del 29 de octubre de 2010. Sin embargo, aclara que el retiro de estos residuos sólidos se inició en octubre 29 de 2010.

2. Que sean reparadas en forma inmediata nuestras viviendas ya que por el levantamiento de material particulado se han deteriorado, al igual que nuestros enseres y electrodomésticos.

Con respecto a esta solicitud, la interventoría y contratista manifiestan que no ven razonable el fundamento del requerimiento, por cuanto en esta zona no se realizó ningún proceso constructivo que pudiera generar afectaciones a los inmuebles. Así mismo, manifiestan que la utilización de este lote duró un periodo muy corto y, que además, no se empleó maquinaria o equipos que pudieran generar afectaciones como las mencionadas por el peticionario.

De otra parte, se precisa que la distancia promedio entre el lote y los inmuebles es de 16.3 metros, separados por una vía arterial, la carrera 96.

Finalmente, la interventoría y contratista aluden que la afectación mencionada puede corresponder a las características del tránsito de la vía referida, debido al alto volumen de vehículos livianos y pesados que transita, tales como volquetas (de las obras que se desarrollan en Bogotá), los buses alimentadores de Transmilenio, los buses y busetas de servicio público y los automóviles, lo cual es soportado mediante registro fílmico, el cual anexan. Es importante mencionar, que durante la visita realizada por los representantes del IDU y la Contraloría al predio del señor William Humberto Hernández, no se evidenció deterioro en el inmueble o una acumulación de polvo que pudieran generarse por las actividades realizadas en el lote.

3. Que el predio en mención una vez sean retirados los escombros sea dejado como estaba en su estado inicial al acopio de escombros (Retiro de la Polisombra, limpieza general, arreglo de bordillos del andén y se le haga el mantenimiento necesario que se ha solicitado desde el pasado como limpieza del predio, retiro de todas las basuras que se han acopiado y se le de una vigilancia permanente para evitar la inseguridad reinante por este lote, solicitudes que se han presentado de forma permanente sin que se haya obtenido los resultados por parte del IDU.

Al respecto, la interventoría informa que el contratista adelantará las actividades de retiro de la señalización, demarcación y limpieza del lote, de acuerdo a lo contemplado en el Plan de Acción presentado mediante comunicado CMMV-OSGI-1611-2010 de fecha 29 de Octubre de 2010, dando cumplimiento a lo consignado en el acta de entrega del predio en mención, suscrita entre el Instituto y el Contratista.

Respecto a la inquietud de mantener una vigilancia permanente del predio, una vez la Dirección Técnica de Predios del Instituto lo reciba, entrará a formar nuevamente parte de los predios en administración y vigilancia del Instituto mediante el contrato 91 de 2009 suscrito con la empresa Serviconfor Ltda, cuyo objeto es: "la prestación del servicio integral de vigilancia móvil y seguridad privada para predios en administración a cargo de la



Dirección Técnica de Predios y/o recibidos durante los procesos de adquisición o expropiación para la ejecución de proyectos viales o de espacio público en Bogotá D.C.". Se aclara, que dicha vigilancia móvil involucra no solamente el predio en cuestión, sino hace parte de los recorridos diarios que realizan los motorizados, a los más de 1.530 predios que se encuentran bajo la administración de la Dirección antes mencionada.

- 4. Que sea arreglada la vía de la carrera 96 entre calle 66 y calle 72 por parte del departamento de malla vial del IDU que fue deteriorada por los vehículos (volquetas) de gran tamaño y peso que transportaban estos materiales hasta el predio, ya que esta malla vial antes de comenzar el acopio se encontraba en buenas condiciones.**

Con respecto a esta solicitud, tal como lo mencionan la interventoría y contratista en sus comunicaciones, la carrera 96 es una vía arterial utilizada permanente por vehículos pesados (volquetas, buses alimentadores de Transmilenio) y livianos (microbuses, taxis y automóviles particulares), por lo cual se considera que la afectación de la vía no es responsabilidad del contratista. Esta consideración es soportada mediante registros fílmicos anexos a las comunicaciones del Contratista e Interventoría

- 5. Que se le haga el mantenimiento al sumidero de aguas lluvias de la parte sur occidental de la carrera 96 con calle 71A que se taponó por la escorrentía de los escombros en la época invernal pasada.**

De acuerdo a lo manifestado por la Interventoría y contratista, este sumidero no presenta afectación directa por las actividades realizadas de acopio y retiro del material en el lote; y su posible colmatación, puede deberse entre otras causas al arrastre de material particulado proveniente de la calle 71A, la cual se encuentra en mal estado, y por la escorrentía que se genera en época de lluvia, lo cual se potencializa por el hundimiento que se presenta en el área circundante al sumidero. Es importante tener en cuenta que la responsabilidad de la limpieza y mantenimiento de los sumideros es de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá."

CONCLUSION

Por las observaciones enunciadas resultado de la auditoria al contrato de obra 074 de 2008 y como consecuencia de lo evidenciado en respuesta a la queja ciudadana, este grupo auditor considera que se evidencia un hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinaria por el no cumplimiento estricto de lo contemplado en el contrato, pliego, apéndice y la Guía de Manejo Ambiental para el buen manejo y disposición de escombros en el predio identificado con el RT11074 y localizado en la KR 95 NO. 71 A – 02.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Manual de Interventoría del IDU; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 numeral 4 y 26 numerales 1, 2, 4 y 8; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2 y 15; Ley 87 de 1993, artículo 2.

3.5. Carrera 7ª

3.5.1. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria, porque los Estudios y Diseños de la troncal de la Carrera 7ª por valor de \$9.117 millones, no se van a utilizar en su totalidad por la nueva adecuación de la Carrera 7ª al Sistema TransMilenio, lo que ha ocasionado un posible daño fiscal en la cuantía de \$7.765.771.467,39.

Este hallazgo se traslado a la Contraloría General de la Republica, quien mediante Auto N° 0002 del 5 de noviembre de 2.010, asumió por control excepcional las actuaciones referidas a la “...Contracción y adecuación de la Fase III al Sistema Transmilenio por las troncales: Calle 26, Carrera Décima y Carrera Séptima”

Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria, porque los Estudios y Diseños de la troncal de la Carrera 7ª, no se van a utilizar en su totalidad por la nueva adecuación al Sistema TransMilenio, lo que ha ocasionado un posible daño fiscal en la cuantía de \$7.765.771.467,39.

En el Plan de Desarrollo 2004 - 2008, “Bogotá sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” se estableció como una meta la construcción de 20 Km. de troncales. Para dar cumplimiento a lo anterior, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, efectuó los contratos 188 y 199 de 2004 correspondientes a factibilidad e Interventoría de la troncal Carrera 7ª y 10ª por un valor total de **\$1.839 millones**, del cual se puede obtener el valor correspondiente a la carrera 7ª así:

**CUADRO No. 154
VALOR DE LOS CONTRATOS DE FACTIBILIDAD DE LA TRONCAL CARRERA 7**

CONTRATO No.	OBJETO	CONTRATISTA	VALOR			
			ESTUDIOS Y DISEÑOS (23 Km.)	VALOR KM	CARRERA 7a (16 Km.)	CARRERA 10a (7 Km.)
188-2004	AFOROS, ESTUDIO DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA LA TRONCAL CARRERA 7 (CALLE 26-CALLE 170) Y CARRERA 10 (AVENIDA VILLAVICENCIO – CALLE 26), EN BOGOTÁ D.C.	CONSORCIO DIN-SEDIC	1.420.089.881,00	61.743.038,30	987.888.612,87	432.201.268,13
199-2004	EL INTERVENTOR SE OBLIGA PARA CON EL IDU A LLEVAR A CABO A PRECIO GLOBAL FIJO LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, AMBIENTAL PARA LOS AFOROS, ESTUDIO DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICA PARA LA TRONCAL CARRERA 7ª (CALLE 26 - CALLE 170) Y CARRERA 10ª (AV. VILLAVICENCIO - CALLE 26), EN	CONSORCIO JASEN - E.D.L. LTDA.	419.251.415,00	18.228.322,39	291.653.158,26	127.598.256,74

	BOGOTÁ D.C.					
TOTAL			1.839.341.296,00		1.279.541.771,13	559.799.524,87

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

Así mismo, en el año 2006 se efectuaron los contratos No. 025 y 048, con el fin de elaborar los estudios y diseños de la Troncal de la Carrera 7ª, por un valor de **\$7.837 millones**, (incluyendo el valor de la Interventoría), lo cual da como resultado que en los estudios y diseños de la troncal de la Carrera 7ª, se invirtieron un total de **\$9.117 millones** como se relaciona a continuación:

CUADRO No. 155
EN LOS ESTUDIOS DE LA CARRERA 7ª SE INVIRTIERON UN TOTAL DE \$9.117 MILLONES

CONTRATO No.	OBJETO	CONTRATISTA	VALOR	
			ESTUDIOS Y DISEÑOS	INTERVENTORÍA
188-2004	AFOROS, ESTUDIO DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA LA TRONCAL CARRERA 7 (CALLE 26-CALLE 170) Y CARRERA 10 (AVENIDA VILLAVICENCIO – CALLE 26), EN BOGOTÁ D.C.	CONSORCIO DIN-SEDIC	987.888.612,87	
199-2004	INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, AMBIENTAL PARA LOS AFOROS, ESTUDIO DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICA PARA LA TRONCAL CARRERA 7ª (CALLE 26 - CALLE 170) Y CARRERA 10ª (AV. VILLAVICENCIO - CALLE 26), EN BOGOTÁ D.C.	CONSORCIO JASEN - E.D.L. LTDA.		291.653.158,26
025-2006	ESTUDIOS Y DISEÑOS A PRECIO GLOBAL FIJO SIN REAJUSTES, DE LA TRONCAL CARRERA 7 DE LA CALLE 34 A LA CALLE 170 Y TRAMO DE LA CALLE 72 DE CARRERA 7 A AVENIDA CARACAS EN BOGOTÁ D. C.	CONSORCIO TRONCAL CARRERA 7	6.375.273.769,00	
048-2006	INTERVENTORIA TECNICA, AMBIENTAL, SOCIAL, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y LEGAL DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS, A PRECIO GLOBAL FIJO SIN REAJUSTES, DE LA TRONCAL CARRERA 7 ENTRE CALLE 34 Y CALLE 170 Y TRAMO DE LA CALLE 72 ENTRE CARRERA 7 Y AVENIDA CARACAS EN BOGOTÁ D. C.	HMV INGENIEROS		1.462.410.079,00
TOTAL			7.363.162.381,87	1.754.063.237,26
VALOR TOTAL ESTUDIOS TRONCAL CARRERA 7a			9.117.225.619,13	

Fuente: IDU
Elaboró: Equipo Auditor - Sector Movilidad

Bajo el contrato 025 de 2006, se desarrollaron los estudios y diseños de la Troncal de la Carrera 7ª en el tramo comprendido entre la Calle 34 y la Calle 170, y el tramo de la Calle 72 entre la Carrera 7ª y la Troncal de la Caracas, contrato que dio como resultado un total de 14 áreas y 106 productos como se relacionan en la siguiente tabla:

CUADRO No. 156
\$6.375 MILLONES COSTARON LOS 106 PRODUCTOS ELABORADOS BAJO
EL CONTRATO 025 DE 2006

No.	ÁREA	No.	PRODUCTO
1	TOPOGRAFÍA	1	Topografía Portal Calle 170 y Estación Intermedia Calle 100.
		2	Levantamiento topográfico en planta, con curvas de nivel (Carteras Físicas y/o Digitales).
2	ESTUDIO DE TRANSITO Y TRANSPORTE	3	Propuestas de estudios de tránsito puntuales.
		4	Estimación TPD para pavimentos.
		5	Informe final de tránsito.
		6	Señalización, semaforización y PGM.T.
		7	Informe ejecutivo suelos y fundaciones.
		8	Caracterización Geotécnica Suelos y fundaciones.
3	SUELOS, GEOTECNIA Y PAVIMENTOS	9	Definición de parámetros de diseño Geotécnico Suelos y Fundaciones.
		10	Alternativas de cimentación y recomendaciones de cimentación - Suelos y Fundaciones.
		11	Caracterización y parámetros de diseño geotécnico, pasos deprimidos calle 72 entre Carrera 7.
		12	Alternativas de cimentación pasos deprimidos Conexión Calle 72 entre Carrera 7 y avenida Caracas Suelos y Fundaciones.
		13	Alternativas de cimentación deprimido Calle 94 con Carrera 7.
		14	Diseño túnel vial Calle 94 con Carrera 7.
		15	Caracterización y Parámetros de Diseño Calle 94 con Carrera 7.
		16	Diseños geotécnicos deprimidos y túnel Calle 94.
		17	Definición de parámetros de diseño de pavimentos.
		18	Caracterización Geotécnica de pavimentos.
		19	Alternativas de diseño de pavimento - Cuatro alternativas (Método Shell para pavimentos flexibles con comprobación método AASHTO, Método PCA para pavimentos rígidos con comprobación método ASSHTO).
		20	Pavimentos - Diseño final.
		21	Modulación de Losas del Corredor.
		22	Reserva vial del corredor.
4	DISEÑO GEOMÉTRICO	23	Secciones transversales.
		24	Diseño geométrico horizontal.
		25	Diseño geométrico vertical.
		26	Cotas de pavimento Patio Portal, Corredor.
		27	Diseño geométrico empalmes bocacalles, intersecciones y calle 170.
		28	Informe de Diseños Geométrico Definitivo.
5	ESTUDIOS PREDIALES	29	Registros topográficos y estudio de títulos.
		30	Tira Topográfica.
6	REDES HIDRO-SANITARIAS	31	Informe de diagnóstico sobre redes de alcantarillado.
		32	Informe de diagnóstico sobre redes de acueducto.
		33	Entrega Informe investigación CCTV.
		34	Entrega final de redes de acueducto
		35	Entrega final redes de alcantarillado.
		36	Estructuras especiales de alcantarillado.

No.	ÁREA	No.	PRODUCTO
		37	Redes matrices de acueducto (incluye anclajes y estructuras varias).
		38	Redes hidráulicas y sanitarias Estación Intermedia Calle 100 y Portal Calle 170.
7	REDES ELÉCTRICAS Y TELEFÓNICAS	39	Informe de diagnóstico sobre redes de alumbrado y energía.
		40	Informe de diagnóstico sobre redes de telefonía y otras (ETB, EPM, COLOMBIA TEL, EMTELCO, ETC.).
		41	Redes Telemáticas IMPSAT, SUPERCABLE, FONDO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA y TELMEX.
		42	Redes de alumbrado y energía (CODENSA) - Entrega final.
		43	Redes de telefonía y otras (TELECOM).
		44	Redes de telefonía y otras (ETB).
		45	Redes de telefonía y otras (EPM).
		46	Redes existentes y proyectadas (EMTELCO).
		47	Redes de Voz y Datos.
		48	Solicitud de Factibilidad del Servicio Estaciones Intermedias y Portal.
8	REDES DE GAS	49	Informe de diagnóstico sobre redes de gas.
		50	Diseño de las redes de gas.
9	ESTUDIOS AMBIENTALES	51	Inventario Forestal.
		52	Plan de Manejo Ambiental.
		53	Informe final Gestión Ambiental
		54	Manual de demolición.
		55	Estudio de Impacto Ambiental. (incluye monitoreos ambientales, apéndices de construcción y de mantenimiento con listas de chequeo).
		56	Plan de implantación Estaciones Intermedias Patio Portal (componente ambiental y componente tránsito).
10	ESTUDIOS SOCIALES (ESTUDIOS Y DISEÑOS)	57	Gestión social obra - Propuesta metodológica.
		58	Gestión social obra - Documento área de influencia.
		59	Gestión social obra - Directorio institucional.
		60	Gestión social obra - Documento diagnóstico de la población a intervenir por la obra.
		61	Gestión social obra - Planos de georeferenciación por sectores sociales identificados.
		62	Gestión social obra - Matriz de identificación y evaluación de impactos.
		63	Gestión social obra - Documento de manejo de los impactos identificados - Análisis y evaluación.
		64	Gestión social obra - Pliegos.
		65	Gestión social obra - Informe Final
		66	Gestión social predial - Propuesta metodológica.
		67	Gestión social predios - Documento de identificación y evaluación de impactos .
		68	Gestión social predios - base de datos de las unidades sociales identificadas.
		69	Plan de gestión social predial .
		70	Gestión social predial - Información georreferenciada .
		71	Gestión social predial - documentos adicionales .
		72	Gestión social predial - Informe final .
		73	Gestión social predial - expedientes unidades sociales identificadas.
11	ESTUDIOS Y DISEÑOS URBANÍSTICOS, PAISAJÍSTICOS Y ARQUITECTÓNICOS	74	Informes de urbanismo.
		75	Arquitectura Estación Intermedia Calle 100.
		76	Diseño Arquitectónico Portal Calle 170.
		77	Diseño Arquitectónico Estación Calle 72.
		78	Espacio público y diseño de urbanismo.
		79	Diseño arquitectónico estación liviana.
12	ESTUDIOS Y DISEÑOS ESTRUCTURALES	80	Criterios de diseño de estructuras.
		81	Diagnóstico estructural y patología de estructuras.
		82	Reforzamiento puentes peatonales y vehiculares.
		83	Diseño estaciones sencillas Calles 38, 45, 53, 60, 64 79, 90, 94, 100, 106, 116, 127, 134, 147, 153, 140, 160, 165.

No.	ÁREA	No.	PRODUCTO
		84	Cimentación estaciones sencillas.
		85	Diseños estructurales edificaciones y accesos Estación Intermedia Calle 100.
		86	Diseño Estructural deprimido Calle 85.
		87	Diseño Estructural paso elevado Calle 92.
		88	Diseño estructurales paso deprimido Calle 94.
		89	Diseño Estructural deprimido Calle 134.
		90	Box Culverts Quebradas Molinos y Arzobispo.
		91	Puente peatonal Calle 100.
		92	Puente Vehicular Calle 100.
		93	Puente peatonal Calle 130.
		94	Puente peatonal Calle 153A.
		95	Puente peatonal Calle 163.
		96	Puente peatonal Calle 170.
		97	Puente Vehicular Cr. 7 Calle 127.
		98	Puente Avenida Circunvalar.
		99	Diseños estructurales edificaciones y accesos Portal Calle 170.
		100	Diseños estructurales Túnel Peatonal Javeriana y Cruce Deprimido Calle 72.
13	APÉNDICE, PRESUPUESTO, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE CONSTRUCCIÓN.	101	Diseño estructural túnel peatonal Estación Calle 94.
		102	Diseño estructural túnel peatonal Estación Calle 92.
14	INGENIERÍA ELECTROMECÁNICA	103	Cantidades de obra y presupuestos.
		104	Pliego de condiciones para construcción e Interventoría con los respectivos apéndices.
		105	Diseño sistemas de drenaje, contraincendio y ventilación.
		106	Intersección Calle 94 y acceso a Estación Calle 94 - Sistemas de ventilación.

Fuente: IDU – 20103150469071, 14 de septiembre de 2010

Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

Antes de finalizar el año 2007, se adjudicó la construcción de la troncal de la Calle 26 mediante los contratos 137 y 138 de 2007 y la Carrera 10ª mediante los contratos 134, 135 y 136 de 2007. La Troncal de la Carrera 7ª se encontraba en la etapa final de desarrollo de estudios y diseños, por lo cual no fue contratada.

En el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” aprobado en el año 2008, se estableció, entre otras metas, la contratación de la primera fase del proyecto METRO. Proceso que con el apoyo del Banco Mundial, permitió adjudicar el 4 de noviembre de 2008 el “**Diseño conceptual y la Estructuración Técnica, Legal y Financiera del Sistema**”, al Consorcio Sener - Transporte Metropolitano de Barcelona, el cual, en el año 2009 definió el recorrido de la Primera Línea del Metro así: Portal Américas – Avenida Villavicencio – Avenida Primero de Mayo – Corredor Férreo del Sur – Estación de la Sabana – Carrera 13 – Carrera 11 hasta la Calle 100, la cual entraría en operación en el año 2018. Por la entrada en operación de la Primera Línea del Metro, cuyo recorrido sería paralelo a la troncal de la Carrera 7ª, la Administración decide revisar la funcionalidad de los diseños iniciales.



En marzo de 2009 se instaura una Acción Popular, la cual pretende *“Declarar la vulneración de los derechos colectivo (moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, realización de las construcciones etc. dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes) a cargo de la entidad demandada, y en consecuencia se ordene la implementación de las medidas encaminadas a la construcción del Sistema de Transmilenio por la Carrera Séptima”*.

Mediante oficio con radicado IDU-20105260361242 de octubre 8 de 2010, la Contraloría de Bogotá solicita a la entidad información sobre las acciones de tipo legal que se encuentran instauradas **en contra o a favor** de la construcción de la Troncal de TransMilenio por la Carrera 7ª. A la anterior solicitud, la entidad informó¹⁰⁸ que existe una Acción Popular instaurada por la señora Diana Marcela Pérez Forero que se relaciona en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 157
LA ACCIÓN POPULAR INTERPUESTA SE ENCUENTRA PARA FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

No. PROCESO	.2009.34
DEMANDANTE	DIANA MARCELA PÉREZ FORERO
TIPO DE ACCION LEGAL	ACCIÓN POPULAR
PRETENSIONES DEL ACCIONANTE	“Declarar la vulneración de los derechos colectivo (moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, realización de las construcciones etc. dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes) a cargo de la entidad demandada, y en consecuencia se ordene la implementación de las medidas encaminadas a la construcción del Sistema de Transmilenio por la Carrera Séptima”
FALLO	Fallo de primera instancia: “1) se declara no probadas las excepciones propuestas por las entidades accionadas. 2) SE NIEGAN las pretensiones de la demanda. 3) SE CONMINA, al Distrito Capital de Bogotá para que en un término de tres meses, contados desde la ejecutoria de la sentencia realice las gestiones necesarias a fin que se concrete la implementación del Transmilenio en el corredor de la carrera 7 con calle 100 hasta la 170. 4). SE CONFORMA, un comité de verificación para que informen de manera colectiva y mensualmente al despacho, el debido acatamiento de la orden emitida. NO SE FIJA INCENTIVO”

Fuente: IDU
Elaboró: Equipo Auditor

La demandante y el Distrito apelaron la decisión, la cual, según informó la entidad¹⁰⁹, *“se encuentra en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera. Llegó allí el 3 de febrero de 2010 y el Instituto de manera conjunta con la Alcaldía mayor radicó la Apelación adhesiva el día 15 de febrero de 2010. El día 4 de abril el Tribunal profiere un auto admitiendo la sustentación del recurso de apelación. A la fecha se encuentra en el Despacho mencionado desde el día **25 de mayo de 2010 para resolver”***. (Negrilla fuera de texto)

¹⁰⁸ Oficio IDU-20103460525011 del 12 de octubre de 2010

¹⁰⁹ Oficio IDU-20103150277321 del 9 de junio de 2010



Pese a esto y sin conocer la decisión final, el 23 de junio de 2010, mediante Resolución No. 1963, el Instituto de Desarrollo Urbano decide dar apertura a la Licitación Pública No. **IDU-LP-SGI-003-2010**, cuyo objeto es la *“actualización de estudios y diseños y la adecuación de la Carrera 7 al sistema Transmilenio en el tramo comprendido entre la Calle 34 y la Calle 72 y el tramo de la Calle 72 entre la Carrera 7ª y la troncal Caracas, en Bogotá D.C.”*, por un valor de **\$83.991 millones de pesos**, con la justificación que *“fue prioritario revisar la funcionalidad y diseños iniciales del corredor de la Carrera 7, para responder a las necesidades de demanda del corredor, con una obra que garantice la conectividad, pero que a su vez reconozca la entrada del Metro como eje estructurador de la demanda, minimizando la inversión a realizar, el impacto sobre la infraestructura existente, la afectación predial y de ejecución de obras”*.¹¹⁰ Licitación que fue adjudicada el pasado 3 de septiembre mediante Resolución número 2693, por un valor de **\$83.621 millones** a la sociedad **TRANSMILENIO CARRERA 7 S.C. S.A.S.**, conformada por CONSTRUCCIONES EL CÓNDOR S.A. (30%) y SAINC S.A. (70%).

Situación ésta que se considera un *riesgo para los recursos públicos*, ya que:

1. La Acción Popular puede ser fallada en segunda instancia a favor de la Accionante lo que podría ocasionar demandas a la Administración por parte del Contratista, debido a cambios contractuales.
2. La adecuación que se le va a realizar a la carrera 7ª dista mucho de la original, por lo tanto si la Acción Popular es fallada a favor de la Accionante, la Administración deberá asumir costos adicionales para construirla tal y como quedó plasmada en los estudios y diseños iniciales.

De otra parte, dentro de las obligaciones que tiene el Contratista **TRANSMILENIO CARRERA 7 S.C. S.A.S.**, está la de actualizar los estudios y diseños que costaron inicialmente más de **\$9.117 millones**, y en el contrato 033 de 2010 se tendrá que volver a pagar un valor de **\$633 millones**, *“de acuerdo al alcance de intervención de infraestructura establecido por la Administración Distrital para este corredor de la ciudad”*.¹¹¹

Si bien es cierto, algunos de los 106 productos obtenidos pueden ser utilizados por el Contratista, también es cierto que otros no, porque no aplican al nuevo proyecto el cual tiene características, longitudes y áreas diferentes como se informa mediante oficio¹¹² las cuales se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 158 CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE CADA UNA DE LAS SOLUCIONES

¹¹⁰ Pliego de condiciones IDU-LP-SGI-003-2010

¹¹¹ Resolución de adjudicación No. 2693 de septiembre 3 de 2010

¹¹² Oficio IDU-20103150277321 de junio 9 de 2010 y oficio IDU- 20103150416911 de agosto 17 de 2010

PROYECTO INICIAL TRONCAL CARRERA 7ª CALLE 32 – CALLE 170	PROYECTO ACTUAL ADECUACIÓN CARRERA 7ª AL SISTEMA TRANSMILENIO CALLE 34 – CALLE 72
Longitud: 15.6 Km. (Calle 34 a la Calle 170)	Longitud: 5 Km.
0.8 Km. (Ramal Calle 72 entre Cra. 7ª y Troncal Caracas)	Incluye Ramal Calle 72 entre Cra. 7ª y Troncal Caracas
Número de estaciones: 18	Número de estaciones: 7
Dimensión de estaciones: 120 m. de largo y 5 m. de ancho	Dimensión de estaciones: 70 m. de largo y 3.5 m de ancho
Estación intermedia: 1	
Área aproximada: 17.627 m2	
Ubicación: costado nor-occidental de la intersección de la Carrera 7ª con Calle 100	
Patio portal: Calle 170 con carrera 7ª	
Área aproximada: 42.100 m2	
Intersecciones:	
6 de manera especial con la construcción de puentes vehiculares (calle 85, calle 92, calle 94, calle 127, calle 134 y calle 147) 1 estación subterránea: calle 72 con carrera 7ª - Cruce Deprimido Calle 72	
Un carril por sentido de 3.50 m. con sobrepaso en las estaciones	Carril izquierdo exclusivo sin sobrepaso en estaciones en ambos sentidos
Intervención de carriles mixtos a lo largo de todo el corredor	Intervención de carriles mixtos en el área de influencia de las estaciones
Intervención de espacio público: 347.000 m2 que corresponden a adecuaciones de andenes del corredor, puntos de encuentro y zonas de acceso a estaciones	Mejoramiento de espacio público: 18.000 m2 en el área de influencia de las estaciones
Todos los diseños urbanísticos, paisajísticos, de redes de servicios, estructuras y amoblamiento requerido	Intervención de redes y calzadas mixtas en áreas de estaciones.
Predios a adquirir: 363	Predios a adquirir: afectación del predio correspondiente a la Universidad Javeriana ubicado en el costado oriental de la Carrera 7ª entre Calles 41 y 45.

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

Del análisis al cuadro anterior se puede observar, con preocupación, que se desmejorará la movilidad por cuanto el diseño inicial contemplaba un carril exclusivo para Transmilenio con sobrepaso en las estaciones y en el proyecto actual se eliminan los sobrepasos. Además de lo anterior, se suprime el paso deprimido que serviría de conexión en la calle 72 entre carrera 7 y avenida caracas, conexión que se realizará mediante cruce semafórico, lo cual sumado a lo anterior aumentaría los tiempos de servicio.

EI IDU INFORMA QUE EL CONTRATISTA TRANSMILENIO CARRERA 7 S.C. S.A.S., VA A UTILIZAR EL 94% DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS EFECTUADOS BAJO EL CONTRATO 025 DE 2006

Mediante oficio No. 042896 radicado el pasado 31 de mayo de 2010, este equipo auditor solicitó a la entidad se informara que va a pasar con los estudios y diseños iniciales realizados para la troncal de la Carrera 7ª, a lo cual la



entidad mediante oficio¹¹³ respondió: “Al respecto se informa que la Administración en la actualidad cuenta con los estudios y diseños de la troncal de la Carrera 7, ejecutados bajo el contrato 025 de 2006. Dentro de las actividades establecidas para el contratista encargado de ejecutar las obras de construcción para la adecuación del corredor de la Carrera 7 al Sistema Transmilenio, esta previsto una **actualización de los estudios antes mencionados de acuerdo al alcance de intervención de infraestructura establecido por la Administración para este corredor de la ciudad**”. (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, en la Resolución de Adjudicación No. 2693 del 3 de septiembre de 2010, “...el Proceso Licitatorio en comento cuenta con los estudios y documentos elaborados de manera previa, seria y completa, con base en los cuales se determinó la necesidad de llevar a cabo el proyecto objeto del citado proceso de selección, **amén de los estudios y diseños realizados en la ejecución del contrato IDU-025 de 2006, los cuales se reitera, se utilizarán en el proyecto actual en un 94% sea en uso total o parcial, que serán objeto de actualización de acuerdo al alcance de intervención de infraestructura establecido por la Administración Distrital** para este corredor de la ciudad y la adecuación de las obras de construcción para el corredor de la Carrera 7ª al Sistema Transmilenio”. (Negrilla fuera de texto)

Con el objetivo de constatar esto, el equipo auditor solicitó mediante oficio con radicado IDU-20105260286702 del 10 de septiembre de 2010, la relación de los productos y áreas ejecutados bajo el Contrato 025 de 2006 que el Contratista va a utilizar en la actualización de los Estudios y Diseños. Información que aunque fue recibida mediante oficio¹¹⁴, **no es clara, ni precisa y no sirve de insumo para el proceso auditor** ya que la Entidad se limita a marcar con una equis (X) las áreas y los productos que **a juicio suyo** van a ser utilizados por el Contratista de forma total, parcial o en una fase posterior, indicando que de los 106 productos obtenidos, se van a utilizar 77 en el actual proyecto, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 159
SEGÚN EL IDU, 77 DE LOS 106 PRODUCTOS DEL CONTRATO 025 DE 2006, VAN A SER UTILIZADOS TOTAL, PARCIAL O EN UNA FASE POSTERIOR PARA ACTUALIZAR EL NUEVO CORREDOR

TOTAL PRODUCTOS CONTRATO 025 DE 2006	PRODUCTOS QUE VAN A SER UTILIZADOS (SEGÚN EL IDU)	%	PRODUCTOS QUE NO VAN A SER UTILIZADOS	%
106	77	72,64%	29	27,36%

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

¹¹³ Oficio IDU-20103150277321 de junio 9 de 2010

¹¹⁴ Oficio IDU-20103150469071 de septiembre 14 de 2010

En el cuadro anterior se observa que de los 106 productos obtenidos bajo el contrato 025 de 2009, **29 no van a ser utilizados** por el Contratista en la actualización de los estudios y diseños, los cuales una vez revisado el listado, se relacionan a continuación indicando para cada uno la valoración de utilidad que hizo la entidad, así:

CUADRO No. 160
29 PRODUCTOS DEL CONTRATO 025 DE 2006, NO VAN A SER UTILIZADOS

PRODUCTO	VALORACIÓN DE UTILIDAD (SEGÚN IDU)		
	USO TOTAL	USO PARCIAL	FASE POSTERIOR
Topografía Portal Calle 170 y Estación Intermedia Calle 100	X		
Alternativas de cimentación deprimido Calle 94 con Carrera 7			X
Diseño túnel vial Calle 94 con Carrera 7			X
Caracterización y Parámetros de Diseño Calle 94 con Carrera 7			X
Diseños geotécnicos deprimidos y túnel Calle 94			X
Cotas de pavimento Patio Portal, Corredor		X	
Redes hidráulicas y sanitarias Estación Intermedia Calle 100 y Portal Calle 170		X	
Solicitud de Factibilidad del Servicio Estaciones Intermedias y Portal		X	
Plan de implantación Estaciones Intermedias Patio Portal (componente ambiental y componente tránsito)		X	
Arquitectura Estación Intermedia Calle 100	X		
Diseño Arquitectónico Portal Calle 170			X
Diseños estructurales edificaciones y accesos Estación Intermedia Calle 100	X		
Diseño Estructural deprimido Calle 85			X
Diseño Estructural paso elevado Calle 92			X
Diseño estructurales paso deprimido Calle 94			X
Diseño Estructural deprimido Calle 134			X
Puente peatonal Calle 100	X		
Puente Vehicular Calle 100	X		
Puente peatonal Calle 130			X
Puente peatonal Calle 153 ^a			X
Puente peatonal Calle 163			X
Puente peatonal Calle 170			X
Puente Vehicular Cra. 7 Calle 127			X
Puente Avenida Circunvalar			X

PRODUCTO	VALORACIÓN DE UTILIDAD (SEGÚN IDU)		
	USO TOTAL	USO PARCIAL	FASE POSTERIOR
Diseños estructurales edificaciones y accesos Portal Calle 170			X
Diseño estructural túnel peatonal Estación Calle 94			X
Diseño estructural túnel peatonal Estación Calle 92			X
Diseño sistemas de drenaje, contra incendio y ventilación			X
Intersección Calle 94 y acceso a Estación Calle 94 - Sistemas de ventilación			X

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

En el cuadro anterior, se observa que la entidad a pesar de que valora cinco (5) productos como de **utilidad total**, los incluye dentro de los 29 productos que el Contratista no va a utilizar en la actualización de los estudios y diseños.

En el listado del total de productos desarrollados bajo el contrato 025 de 2006, se encuentra que **25 productos van a ser utilizados en una Fase Posterior**. Con el objeto de confirmar esta utilidad, este equipo auditor solicitó mediante oficio con radicado IDU-20105260325982 el 24 de septiembre de 2010, los documentos que soporten la utilidad de estos productos en una fase posterior, su localización, descripción y fechas estimadas de ejecución. A lo anterior, la entidad mediante oficio¹¹⁵ informó lo siguiente:

- En cuanto a los documentos donde se define si estos productos van a ser utilizados en una fase posterior se informa: *“Con relación a esta solicitud informo a usted que al interior del IDU se efectuó un **ejercicio** con el fin de establecer, dentro de la etapa de actualización de diseños qué productos **podrían ser de uso total, parcial o en una fase posterior**, sustentado en las políticas establecidas por la Administración Distrital para el tratamiento del corredor de la Carrera 7...”* (Negrilla fuera de texto)
- A la localización de la fase: *“Estará sujeta a las necesidades de movilidad que requiera la ciudad dentro del mismo corredor, con base en la dinámica de crecimiento de la misma...”* *“No obstante, es importante precisar que **bajo la premisa** de la entrada en operación de la Primera Línea del Metro, se aplazaría la ejecución de esta fase posterior en el tramo comprendido de la Calle 34 a la Calle 72 en el largo plazo. De la Calle 72 a la Calle 170, los diseños desarrollados bajo el contrato de consultoría 025 de 2006, **se podrán** aplicar en el momento que lo estime necesario la Administración Distrital”* (Negrilla fuera de texto)
- Características del proyecto: *“Es pertinente reiterar que los diseños elaborados bajo el contrato 025 de 2006, servirán de base para estas adecuaciones posteriores, e*

¹¹⁵ Oficio IDU-20103150504161 de septiembre 29 de 2010

igualmente **podrán ser utilizados**, en el evento que pueda implementarse un corredor verde para esta infraestructura vial de la ciudad...” (Negrilla fuera de texto)

- Fechas de inicio y terminación de la fase posterior: “En la medida que la Primera Línea del Metro entre en operación, **se pospondría en el largo plazo la ejecución de la fase posterior de inversión**”.(Negrilla fuera de texto)

De acuerdo a las respuestas dadas por la entidad y con las observaciones consignadas en el listado para cada producto, se puede concluir que **estos productos no van a ser utilizados** ya que en la primera viñeta del punto e, donde se solicitaba “Presentar copia del documento (s) (acta de reunión, oficio, etc.) donde se define que estos productos se van a utilizar en una fase posterior.”, la entidad no adjunta a la respuesta ningún documento, solo informa “**que al interior del IDU se efectuó un ejercicio.**”

Así mismo, se informa por parte de la Entidad mediante oficio¹¹⁶, “que de los 13 productos de los estudios y diseños originales de carrera 7 que contemplan entre otros topografía, estudios de tránsito y transporte, predios, ambientales., sociales, suelos, geotecnia y pavimentos, redes y diseños urbanos y paisajísticos **se utilizarán en el proyecto actual en un 94% sea en uso total o parcial**”. (Negrilla fuera de texto)

Cifra que se puede desvirtuar, ya que ese cálculo **sólo** se hace con los **77** productos que según la entidad se van a utilizar en el proyecto actual y no con los **106** que corresponden al total de los productos obtenidos bajo el Contrato 025 de 2006, por consiguiente, la utilidad real es **sólo del 67.92% y no del 93.51%** como afirma la entidad, así:

CUADRO No. 161
SÓLO EL 67.92% DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DEL CONTRATO 025 DE 2006 PUEDEN SER UTILIZADOS TOTAL O PARCIALMENTE PARA ACTUALIZAR EL NUEVO CORREDOR

	TOTAL DE PRODUCTOS	PRODUCTOS QUE VAN A SER UTILIZADOS DE FORMA TOTAL	%	PRODUCTOS QUE VAN A SER UTILIZADOS DE FORMA PARCIAL	%	PRODUCTOS QUE VAN A SER UTILIZADOS EN UNA FASE POSTERIOR O QUE NO APLICAN	%	% DE UTILIDAD
IDU	77	40	51,95%	32	41,56%	5	6,49%	93,51%
CONTRALORÍA	106	40	37,74%	32	30,19%	34	32,08%	67,92%

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

De otra parte, el Contrato 025 de 2006 fue contratado a **precio global fijo** y ante la solicitud de la Contraloría de suministrar el valor de cada uno de los productos, la entidad mediante oficio¹¹⁷ informó: “...**dado que la contratación del**

¹¹⁶ Oficio IDU-20103150469071 de septiembre 14 de 2010

¹¹⁷ Ibid. 6



*proyecto de los estudios y diseños de la troncal de la carrera 7ª se efectuó bajo la modalidad global, **no es posible determinar el valor porcentual de cada una de las actividades de diseño**, toda vez que la obligación del contratista dentro del marco del contrato 025 de 2006, era una obligación de resultado, cuyo producto consistió en un diseño integral que contiene cada uno de los componentes de diseño para este tipo de proyectos". (Negrilla fuera de texto).*

Ante la imposibilidad de obtener estos valores, este equipo auditor, requirió mediante oficio con radicado IDU-20105260325942 a los Consultores del Contrato 025 de 2006 (por intermedio de la entidad), el desglose de los productos obtenidos en términos de descripción, valor y localización de cada uno, a lo cual el Consultor solicitó una prórroga de cinco (5) días hábiles. Ante la falta de la respuesta, la Auditoría solicita, el 20 de octubre¹¹⁸, explicar las razones por las cuales no se había dado respuesta al oficio, solicitud que fue recibida el 3 de noviembre de 2010¹¹⁹, en la cual adjuntan "...el borrador ajustando el Acta No. 22 DE RECIBO FINAL Y LIQUIDACIÓN DE CONTRATO DE CONSULTORÍA No. 25 DE 2006...", así mismo informan que "Se considera que la información registrada en dicho documento atiende la solicitud de la Contraloría."

Ante la falta de respuesta de lo solicitado por la Contraloría de Bogotá, el IDU, el 28 de octubre de 2010¹²⁰, solicita al Consultor "ampliar el alcance de la respuesta dada en la comunicación 20105260339572...Lo anterior, en razón a que la Contraloría de Bogotá solicita a través del IDU, se suministre el correspondiente desglose de los productos objeto del contrato de consultoría 025 de 2006, en términos de descripción, valor y localización, encontrándose que en dicha acta no se consignan valores para estos productos de la forma individual, para cada uno de ellos como es solicitado en el requerimiento de la Contraloría.". El IDU mediante oficio 20103150562601 de octubre 29 de 2010, informa a la Auditoría "Una vez el consultor de respuesta a la solicitud del IDU, se remitirá esa información a la Contraloría de Bogotá, a la mayor brevedad posible."

A la fecha, la respuesta no ha sido entregada al grupo auditor.

Así mismo, se solicitó mediante oficio con radicado IDU-20105260325982, el porcentaje de utilidad de cada uno de los productos y el valor aproximado de los estudios y diseños que **NO** van a ser utilizados como consecuencia del cambio de proyecto. Ante esta solicitud, la entidad mediante oficio¹²¹, relaciona en un cuadro el valor total de los contratos para el tramo total de la carrera 7ª y el valor del tramo comprendido entre las Calles 34 y 72. Cuadro que contiene un **error**, ya que el total de los kilómetros aforados para la Carrera 7ª es de **15.6 y**

¹¹⁸ IDU-20105260393022

¹¹⁹ IDU-20105260339572

¹²⁰ IDU-20103150558771

¹²¹ IDU-20103150504161 de septiembre 29 de 2010

no de 23, pues este valor incluye la Carrera 10ª que es de 7 Km. lo cual da como consecuencia que **el valor de los estudios y diseños que según la entidad se van a utilizar sea menor al real**, dando una diferencia de **\$194.750.222** como se relaciona en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 162
LA CARRERA 7ª DISEÑADA TIENE UNA LONGITUD DE 15,6 KM Y NO 23 KM, ESTO DA
COMO CONSECUENCIA UNA DIFERENCIA DE \$194 MILLONES

DESCRIPCION		FACTIBILIDAD DE ESTUDIOS Y DISEÑOS Carrera 7a	CON ERROR			SIN ERROR			DIFERENCIA
			Km. DISEÑADOS	COSTO Km. DISEÑO	VALOR COMPONENTE FACTIBILIDAD CRA 7 (5 Km.)	KM. DISEÑADOS	COSTO Km. DISEÑO	VALOR COMPONENTE FACTIBILIDAD CRA 7 (5 Km.)	
AFOROS, ESTUDIO DE TRANSITO, Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TECNICA PARA LA TRONCAL CARRERA 7 (Calle 26-Calle 170)	CONSULTORIA	987.888.613	23	42.951.678,82	214.758.394,10	15,6	63.326.193,13	316.630.965,66	101.872.571,56
	INTERVENTORIA	291.652.970	23	12.680.563,93	63.402.819,66	15,6	18.695.703,23	93.478.516,16	30.075.696,51
ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CARRERA 7 DE LA CALLE 34 Y CALLE 170 Y TRAMO DE LA CALLE 72 ENTRE CARRERA 7 Y AV. CARACAS EN BOGOTÁ, D.C.	CONSULTORIA	6.375.273.769	16	398.454.610,56	1.992.273.052,81	15,6	408.671.395,45	2.043.356.977,24	51.083.924,43
	INTERVENTORIA	1.462.410.079	16	91.400.629,94	457.003.149,69	15,6	93.744.235,83	468.721.179,17	11.718.029,48
TOTAL		9.117.225.431			2.727.437.416			2.922.187.638	194.750.222

Fuente: IDU
Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

Por lo tanto, el valor de los estudios y diseños que el Contratista va a utilizar según la entidad es de **\$2.922 millones y no de \$2.727 millones** como se informó a la Contraloría y que se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 163
\$2.922 MILLONES ES EL VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE VAN A SER
UTILIZADOS EN LA ADECUACIÓN DE LA CARRERA 7ª

DESCRIPCIÓN	VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA TODO EL CORREDOR (15.6 Km.)	VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA 5 Km.
AFOROS, ESTUDIOS DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICA PARA LA TRONCAL CARRERA 7ª (Calle 26 - Calle 170)	987.888.612,00	316.630.965,38
INTERVENTORIA	291.652.970,00	93.478.516,03
ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CARRERA 7ª DE LA CALLE 34 Y CALLE 170 Y TRAMO DE LA CALLE 72 ENTRE CARRERA 7ª Y AV. CARACAS EN BOGOTÁ, D.C.	6.375.273.769,00	2.043.356.977,24
INTERVENTORIA	1.462.410.079,00	468.721.179,17
TOTAL	9.117.225.430,00	2.922.187.637,82

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

Así mismo, como se estableció anteriormente, el porcentaje de utilidad del total de los productos sólo es del **67.92%** (según el IDU es de 93.51%), por lo cual el valor de utilidad se reduce. En el siguiente cuadro se muestra el valor de los diseños que no se van a utilizar.

CUADRO No. 164
\$7.132 MILLONES DE LOS CONTRATOS EFECTUADOS EN EL 2006 ESTAN EN RIESGO

DESCRIPCIÓN	VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA TODO EL CORREDOR (15.6 Km.) A	VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA 5 Km. B	VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE SE VAN A UTILIZAR (67,92%) C	VALOR TOTAL DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE NO SE VAN A UTILIZAR (A-C)
AFOROS, ESTUDIOS DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICA PARA LA TRONCAL CARRERA 7ª (Calle 26 - Calle 170)	987.888.612,00	316.630.965,38	215.055.751,69	772.832.860,31
INTERVENTORIA	291.652.970,00	93.478.516,03	63.490.608,08	228.162.361,92
ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CARRERA 7ª DE LA CALLE 34 Y CALLE 170 Y TRAMO DE LA CALLE 72 ENTRE CARRERA 7ª Y AV. CARACAS EN BOGOTÁ, D.C.	6.375.273.769,00	2.043.356.977,24	1.387.848.058,94	4.987.425.710,06
INTERVENTORIA	1.462.410.079,00	468.721.179,17	318.355.424,89	1.144.054.654,11
TOTAL	9.117.225.430,00	2.922.187.637,82	1.984.749.843,61	7.132.475.586,39

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor

De lo anterior se concluye que el valor total de los estudios y diseños que no se van a utilizar es de \$7.132.475.586,39, correspondiente al **78.23%** de los estudios y diseños para todo el corredor, valor al que debe sumársele la actualización de los estudios y diseños, dando como resultado un posible detrimento de **\$7.765.771.467, 39**, como se relaciona en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 165
\$7.765.771.467, 39 ES EL VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE NO SE VAN A UTILIZAR EN LA ADECUACIÓN DE LA CARRERA 7ª

DESCRIPCIÓN	VALOR TOTAL DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE NO SE VAN A UTILIZAR	VALOR TOTAL DE LA ACTUALIZACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS	VALOR TOTAL DEL POSIBLE DETRIMENTO
TOTAL	7.132.475.586,39	633.295.881,00	7.765.771.467,39

Fuente: IDU



Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

De todo lo relacionado anteriormente, se puede concluir que existe un posible detrimento patrimonial en la suma de **\$7.765.771.467**, considerando que se nota en el proceso contractual para la construcción del transmilenio de la carrera 7 una total falta de planeación, improvisación, indecisión, cambios intempestivos de directrices, porque para nadie puede ser entendible que inicialmente se contrate, proyecte y oriente la construcción con unas características y luego se considere que deben cumplir otras, lamentablemente en ese ir y venir de las indecisiones, se pueden estar perdiendo los recursos públicos por una gestión antieconómica, ineficaz e inocua de la Administración del IDU, ya que el proceso contractual no esta cumpliendo su finalidad, porque no es justo que se celebre un contrato estatal para elaborar unos estudios y diseños; primero no se utilicen y seguidamente se contrata la construcción y en ella se incluye la actualización de los estudios existentes.

Dentro de los principios elementales de la función publica están los de la eficiencia, economía, eficacia y responsabilidad incluidos desde la Constitución nacional y desarrollado en todas las normas de la función administrativa (Ley 489 de 1998 y siguientes); de acuerdo con los hechos expuestos es claro, evidente e incuestionable, que se esta cometiendo un grave daño a los recursos públicos, debido a la incuestionable negligencia, desidia e indolencia contra la administración pública por la improvisación y falta de seriedad en la planeación de las obras de la ciudad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25, numerales 2, 3, 4 y 7 y artículo 26, numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35, numeral 1.

3.6. Puente Peatonal Terminal Satelital del Sur

3.6.1. Un (1) Hallazgo Fiscal por valor de \$184'442.346, seis (6) administrativos y seis (6) disciplinarios, por errores e inconsistencias en la ejecución del Contrato N° 019 de 2009, suscrito con el Consorcio Peatonal Autopista Sur para la construcción del puente peatonal del terminal de pasajeros satélite del sur. Comunicado al IDU con oficio radicado IDU N° 2010 526 053939 2 del 09/12/2010

3.6.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio treinta y cinco (35) días después de haberse legalizado el



Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice “No podrán transcurrir más de cinco (5) días hábiles entre la suscripción del contrato y la firma del acta de iniciación.

3.6.1.2. *Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el cronograma y el plan de inversión, solo pudieron ser aprobados el 19 de marzo 2010, es decir 79 días después de finalizada la etapa de actividades preliminares, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9.*

3.6.1.3. *Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, por los atrasos reiterados en la ejecución del proyecto, lo que ha originado cuatro (4) prórrogas al contrato en ciento cincuenta y dos (152) días adicionales.*

3.6.1.4. *Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por que la entidad no gestionó la aplicación de multa, que en su momento la interventoría solicitaba por el incumplimiento del contratista sobre el cronograma de obra aprobado en desarrollo del contrato IDU 019 de 2009.*

3.6.1.5. *Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, debido a que han transcurrido ciento cincuenta y dos (152) días después de la etapa contractual y no se amortizado la totalidad del anticipo, es decir hace falta amortizar doscientos setenta y dos millones cuatrocientos setenta y cuatro mil doscientos setenta y dos (\$272.474.272.00) pesos m/cte.*

3.6.1.6. *Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, por \$184.442.346 al adicionar el contrato de Interventoría por los atrasos y demoras en la construcción de las obras del puente peatonal de la Terminal de Transporte del Sur, atribuidos al Contratista, sin que a la fecha la entidad haya aplicado las multas respectivas.*

En seguimiento al **Contrato de Obra IDU No. 019 de 2009** suscrito con el contratista **CONSORCIO PEATONAL AUTOPISTA SUR** cuyo objeto es la “Construcción del Puente Peatonal Metálico localizado en la Autopista Sur con Carrera 75F (Terminal de Transporte Satélite del Sur) y Obras Civiles Complementarias, en Bogotá D.C.”, la Contraloría de Bogotá observa con gran preocupación los siguientes hechos:

CUADRO No 166
FICHA TECNICA DEL CONTRATO No 019 DE 2009
PARA LA CONSTRUCCION DEL PUENTE PEATONAL DEL TERMINAL SATELITE DEL SUR

CONCEPTO	DATOS
No. Licitación	IDU-LP-DTC-015-2008
Contratista	Consortio Peatonal Autopista Sur



CONCEPTO	DATOS
Integrantes Consorcio	CONSTRUCTORA ARKGO LTDA (16.5%) INGENIERIA SOLIDA COLOMBIANA LTDA (17.0%) COESPRO LTDA (16.5%) METALCONT LTDA (50.0%)
Numero Contrato	19-2009
Valor Inicial del Contrato	\$ 2,338,832,009
Valor Final del Contrato	\$ 2,338,832,009
Plazo Inicial del Contrato	8 meses
Plazo Transcurrido del Contrato	13 meses
Fecha Inicio	Octubre 30 de 2009
Fecha de Terminación Inicial	Junio 30 de 2010
Fecha de Terminación Esperada	Noviembre 30 de 2010
Valor anticipo inicial 40% del valor de la construcción	\$810.081.036

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad

3.6.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por haberse firmado el Acta de Inicio treinta y cinco (35) días después de haberse legalizado el Contrato, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9 que dice “No podrán transcurrir más de cinco (5) días hábiles entre la suscripción del contrato y la firma del acta de iniciación.”

El contrato fue firmado el 10 de septiembre de 2009, de acuerdo al Acta No 1 se dio inicio el 30 de octubre de 2009, es decir transcurrieron treinta y cinco (35) días hábiles, situación que contraviene lo estipulado en la cláusula No 9 en el consta lo siguiente: “No podrán transcurrir más de cinco (5) días hábiles entre la suscripción del contrato y la suscripción del acta de iniciación. El incumplimiento de este plazo por causas imputables al **CONTRATISTA**, según pronunciamiento oficial de la Interventoría, dará lugar a la declaratoria de incumplimiento del contrato y la efectividad de la garantía de cumplimiento por parte de IDU.”

El IDU al permitir y consentir desde el comienzo que se suscriba el acta de iniciación en fechas posteriores a las establecidas contractualmente, empieza por dar lugar a que por su omisión en la exigencia del cumplimiento de lo pactado, se den a futuro atrasos que repercutan en el cumplimiento del cronograma de las obras y al final en los términos y plazos definidos para la ejecución del contrato.

En consecuencia, es necesario que el IDU tome las medidas que considere convenientes y pertinentes, para que estos hechos no se vuelvan a presentar en los contratos que celebre la entidad.



Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la cláusula 9 del contrato de obra 019 de 2009; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23 y 26; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2 y Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numerales 1 y 2.

3.6.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, porque el cronograma y el plan de inversión, solo pudieron ser aprobados el 19 de marzo 2010, es decir 79 días después de finalizada la etapa de actividades preliminares, contraviniendo lo estipulado en la cláusula 9.

Una vez firmada el acta de inicio el 30 de octubre de 2009, se inicio la etapa de actividades preliminares la cual tenía un plazo contractual de dos (2) meses, es decir, terminaría el 30 de diciembre de 2009. La interventoría, de acuerdo a los pliegos de condiciones tenía un plazo de cinco (5) días calendario para revisar y realizar correcciones a lo entregado por el contratista, así mismo el contratista tenía cinco (5) días calendario para atender los requerimientos de la interventoría. De acuerdo a lo consignado en los informes de interventoría No 9, 10 y 11, el cronograma y el plan de inversión fueron aprobados el 19 de marzo de 2010 por la interventoría, es decir 79 días calendario después de finalizar la etapa de actividades preliminares.

Por lo anterior no es claro para este de control, que pasados más de dos (2) meses de iniciada la etapa de construcción no estuvieran aprobados el cronograma de obra y el plan de inversión. Situación que contraviene lo estipulado en las cláusulas No. 9 Plazo, que estipula: *"El plazo de ejecución del contrato se discrimina de la siguiente manera:*

- a) *Etapa de Actividades preliminares: Dos (2) meses.*
- b) *Etapa de Construcción y Recibo Final: Seis (6) meses."*

Cláusula 12 literal F: **"1)** *Presentar al momento de la iniciación del contrato los documentos señalados en el pliego de condiciones en especial: información del personal del proyecto, enfoque y metodología de la obra, análisis del A.I.U., **plan de inversión del anticipo y programa de trabajo**, programa de implementación del plan de manejo ambiental (PIPMA).*" (Negrilla fuera de texto).

Y lo escrito en los Pliegos de Condiciones en el numeral 3.13.2, ENFOQUE Y METODOLOGIA DE CONSTRUCCIÓN, que indica lo siguiente:

"Para efectos del inicio de las actividades preliminares, el contratista deberá presentar para revisión por parte del Interventor:



- *El enfoque, donde se describan claramente los aspectos técnicos y los productos a entregar durante esta etapa de acuerdo al análisis preliminar de información existente.*
- *Deberá presentar un cronograma de entrega de productos que abarque el plazo establecido en el pliego de condiciones para esta etapa.”*

Estas conductas omisivas dejan ver errores en la planeación, seguimiento y control de la gestión contractual por parte del IDU y por ello es necesario que tome las medidas que considere convenientes y pertinentes, para que estos hechos no se vuelvan a presentar en los contratos que celebre la entidad y evitar dilaciones, exposiciones a reclamaciones, demoras y atrasos en la ejecución de los contratos.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Cláusula 9 del Contrato de Obra N° 019 de 2009; Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23 y 25, numerales 4 y 7, artículo 26; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1 y 2; artículo 35, numerales 1 y 2.

3.6.1.3. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria, por los atrasos reiterados en la ejecución del proyecto, lo que ha originado cuatro (4) prórrogas del contrato en ciento cincuenta y dos (152) días adicionales.

El treinta (30) de octubre de 2009 se da inicio al contrato No 019 de 2009. La etapa de actividades preliminares tenía una duración de 2 meses y la etapa de construcción un plazo de 6 meses. Una vez finalizada la etapa de actividades preliminares, algunos productos como el cronograma y el plan de inversión no habían sido aprobados, circunstancia que incidió en la etapa de construcción tal como ha quedado en los informes de interventoría No 9, 10 y 11 en el siguiente párrafo “La Etapa Preliminar finalizó el 29 de diciembre de 2009, El Cronograma y Plan de Inversión fueron aprobados el 19 de marzo de 2010, mediante comunicación PSUR155-147-10, teniendo en cuenta esta falencia, el seguimiento de las actividades programadas para el mes de enero y febrero de 2010, se hizo con un cronograma provisional que había entregado el Contratista y que no poseía firmas, una vez fue aprobado en marzo se hizo una valoración y estimativo de los atrasos con el fin que el Contratista planteara un Plan de Contingencia definiendo si era necesario una prórroga para subsanar tales atrasos o si este sería subsanado dentro del tiempo contractual, hecho que no se dio, por lo tanto siempre se encontró atrasado con respecto a la programación presentada a la Interventoría, conllevando a la solicitud de sanción por incumplimiento y el trámite de una prórroga de sesenta (60) días.”

Seis (6) meses después de finalizada la etapa de actividades preliminares, el 30 de junio de 2010, día en que debía terminarse la etapa de construcción, el contrato fue suspendido por seis (6) días calendario mediante Acta No. 10 por la siguiente causa: "... *tenido en cuenta que el apoyo central se encuentra ubicado bajo una lineal de alta tensión que no permite la operación de maquinaria para pilotaje, se requirió modificar el diseño inicialmente presentado y ajustarlo a las condiciones de maniobrabilidad, lo cual generó un mayor tiempo para revisión y aprobación*", suspensión que a juicio de este ente de control no es razonable ya que como lo estableció el pliego de condiciones en el numeral 4.2.7 Actividades Preliminares,, el contratista debía realizar **en la etapa de actividades preliminares** las siguientes actividades de estudios y diseños **previo al inicio de la construcción**:

4. *"El Contratista deberá realizar los ajustes a los diseños de espacio público asociados al puente peatonal **de acuerdo a las obras existentes** y proyectadas en el sector y tramitar los permisos respectivos para la intervención en caso de existir pólizas vigentes. (Negrilla fuera de texto).*
5. *El contratista deberá evaluar las memorias de cálculo elaborados para LA TERMINAL DE TRANSPORTE por la firma ACI PROYECTOS (CONTRATO TT-08- 05), complementarlas y elaborar los planos de diseño estructural y planos de taller cumpliendo con los estándares del aplicativo SCAD-GIS del IDU. Será responsabilidad del Contratista ejecutar los diseños estructurales y la prueba de carga".*

Así como lo establecido en el numeral 4.2.3 DESCRIPCIÓN DE LAS OBRAS A CONTRATAR:

"Dentro de las actividades preliminares, se deberán complementar y aprobar ante el IDU y las demás entidades involucradas (en caso que se requiera) los productos faltantes de los estudios y diseños elaborados en desarrollo de los contratos anteriormente indicados y que sean indispensables para ejecutar las obras.

Después de definir, complementar y aprobar los documentos indicados, se procederá a ejecutar la construcción del puente peatonal y las obras complementarias, de acuerdo a los lineamientos definidos por el Interventor y el IDU".

Así mismo, mediante comunicado, el contratista el 18 de junio de 2010 solicita prórroga al interventor por los siguientes motivos: *"En el desarrollo del pilotaje sean presentado problemas técnicos, que han conllevado a suspender el proceso de pilotaje con la compañía inicialmente contratada, a la fecha no se ha podido suplir este equipo, debido a la baja oferta y la gran demanda del mercado, más aún cuando no resulta atractivo para los piloteadores desplazar el equipo para realizar los siete pilotes faltantes, si bien está es responsabilidad absoluta del contratista es la razón por la que*

las obras se encuentran estancadas. **La disponibilidad de los equipos de pilotaje va hasta mediados del mes de julio de 2010**, lo que nos obliga a presentar otras alternativas de cimentación para poder entrar en los tiempos solicitados. **Adicionalmente la consecución de los materiales para la fabricación del puente se vio afectada por la (sic) difícil suministro de la tubería de PT 100*150**, la cual es importada y fue solicitada por el contratista en los primeros días del mes de enero de 2010 y únicamente entrego por el proveedor a finales del mes de mayo, lo cual genero un considerable retraso en la fabricación de parte de los módulos del puente, viéndose reflejada en el tiempo estimado para su terminación de fabricación y posterior sanblasting y pintura, lo cual repercute en el tiempo de izaje y prueba de carga, siendo necesario desplazar dichos tiempos”. Estas causas reflejan serios problemas de planeación y organización de obra, porque el Contratista tuvo dos (2) meses para evaluar diferentes alternativas de insumos en el mercado y proveerse de los materiales y hacer reserva de los equipos necesarios para el desarrollo de la obra. Por otro lado, no es entendible, que pasados cinco (5) meses y medio de la etapa de construcción y faltando quince (15) días para finalizar el contrato, se justifique el atraso y se solicite prórroga por la falta de disposición de equipos y problemas en la adquisición de los materiales, prórroga que fue aprobada por la interventoría y firmada el 6 de julio de 2010.

El 25 de agosto de 2010, doce (12) días antes de finalizar el plazo estipulado en la prórroga No. 1, el Contratista solicita nuevamente una segunda prórroga con la siguiente justificación: “En desarrollo de la cimentación del puente se han presentado **problemas de suministro de concreto** por parte de las compañías concreteras (CEMEX COLOMBIA S.A.), debido al desabastecimiento de agregados, toda vez que las canteras de su propiedad se encuentran suspendidas por parte de la autoridad ambiental (SDA). Por otra parte **la presencia de líneas de alta tensión en el separador central imposibilitan la disposición de equipos convencionales de perforación** (Piloteadora), por lo que se requirió que el cimientado ubicado en el mismo se construya en forma manual (Tipo Caisson), generándose inconvenientes y retrasos en los trabajos, adicionalmente **los suelos de fundación (Arenas) y la presencia de agua freática han originado importantes atrasos en el desarrollo del cimientado** lo que atrasa todas las actividades posterior (sic) (Construcción de dado, izaje de estructura metálica, etc.)”. Nuevamente, como se estableció en el párrafo anterior, se evidencia falta de planeación y una correcta evaluación de los estudios, diseños y lugar de ejecución, porque no es entendible para este ente de control que se continúe justificando la prórroga para la terminación del contrato más aún cuando ya habían transcurrido casi dos (2) meses, después de la fecha de terminación contractual como por ejemplo la presencia de la línea de alta tensión y características del suelo encontrado. Este tipo de circunstancias debieron haberse superado en la etapa de actividades preliminares.

En noviembre 5 de 2010, el contratista manifiesta en el oficio CPPAS/363/10 a la interventoría “por medio de la presente estamos solicitando la prórroga # 4 al



contrato de la referencia, debido a que el tiempo restante del contrato no es suficiente para terminar las obras pendientes y realizar la prueba de la carga para Al puente peatonal, de acuerdo a los protocolos establecidos por el IDU. El contratista se compromete a asumir el costo de la interventoría por un valor de veintidós millones ciento doce mil quinientos veintisiete pesos m/cte (22.112.527.00) si se comprueba que las razones del el (sic) atraso con imputables exclusivamente al contratista.” Así mismo la interventoría ha expuesto que el contratista genere los rendimientos necesarios para cumplir con los trabajos para terminar el proyecto. A la fecha en los documentos del contrato, el contratista no ha cumplido con la terminación contractual por lo tanto este ente control concluye que el contratista y la administración no han realizado los esfuerzos para cumplir los compromisos contractuales.

La Planeación es una herramienta fundamental en el proceso contractual, pues toda decisión al comenzar un proceso de contratación debe estar precedida de la planeación, la cual empieza a partir del momento en que al interior de la Entidad se estudia y evalúa la forma de satisfacer una necesidad específica en cumplimiento de los fines de la Función Pública.

En vigencia de la Ley 80 de 1993, se instituyó bajo el principio de economía como parte de la etapa precontractual, la obligación de establecer de manera previa al inicio del proceso de selección del contratista o a la firma del contrato, la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, así como el deber de las entidades públicas de la elaboración de los estudios, diseños y proyectos requeridos y de los pliegos de condiciones. Adicionalmente en el numeral 4o. estableció textualmente: **“Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”.** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Uno de los aspectos relevantes en la contratación estatal es la parte de la planeación, coordinación, economía y responsabilidad de los servidores públicos, para elaborar estudios previos, prediseño y diseño, allí se deben determinar todos los riesgos, prever las particularidades del tipo de obra, el sitio donde se va a construir y todas las características de su entorno y dinámica social, para tomar las medidas preventivas necesarias e invertir los recursos públicos donde tengan una mayor consistencia estructural y económica en el tiempo, evitando dilaciones y retardos en la ejecución del contrato.

Es claro que la función administrativa que cumplen los servidores públicos esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, entre otros, por eso es necesario que las autoridades administrativas coordinen sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado en todos sus órdenes,



para ello deberá tener un control oportuno y permanente para hacer que los principios constitucionales señalados se hagan efectivos y cumplan con los fines esenciales de la administración pública.

Es necesario dejar en evidencia que en las actuaciones enunciadas se observa por parte del IDU una gestión antieconómica, ineficiente, deficiente e ineficaz en la ejecución del contrato, al presentar atrasos considerables, lo cual denota errores en la planeación, falta de seguimiento, control, cumplimiento del cronograma de obras y del objeto contractual.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209, Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículo 1, 2 y 21, artículo 35, numeral 1 y 7.

3.6.1.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por que la entidad no gestione la aplicación de multa que en su momento la interventoría solicitaba por el incumplimiento del contratista sobre el cronograma de obra aprobado en desarrollo del contrato IDU 019 de 2009.

Del análisis que está realizando el equipo auditor encontró que la interventoría elaboró el oficio de referencia PSUR 155-185-10 del 20 de abril de 2010, con radicado No 031288, en el cual manifiesta el incumplimiento de la cláusula 12 Obligaciones del Contratista, literal A) obligaciones en materia de ejecución numeral No 5 “*El CONTRATISTA deberá dar estricto cumplimiento al cronograma de obra*” y el apéndice G de los pliegos de condiciones, numeral 1.2 “**El incumplimiento del cronograma de las Metas Físicas será causal de multas al Contratista en los términos de la Cláusula del Contrato de Obra MULTAS, e incluso puede constituirse en motivo para la declaratoria de la caducidad del Contrato.**”, subrayado fuera de texto. Lo anterior se fundamentó por los atrasos en los diferentes frentes de trabajo en la construcción del Puente Peatonal del Terminal del Sur. Situación que para la interventoría son hechos que no están mostrando el resultado esperado y lo consigna en el oficio en siguiente párrafo “**... que transcurrido ya cuatro (4) de los seis (6) meses, de la Etapa de Construcción, no se tenga claridad sobre los procesos constructivos, ni se cuente con la logística apta para acometer las obras, ni personal responsable en cada una de las actividades previstas.**”, subrayado fuera de texto. De lo anterior al compararlo con los informe gerencial el proyecto presentaba un avance de apenas el 30.58% y había transcurrido un 67% de la etapa de construcción, se evidencia que el Contratista no atendió las recomendaciones del Interventor y tampoco planteó alternativas para mejorar el porcentaje con el fin de mostrar un mayor rendimiento de obra.

La administración atendiendo la solicitud del interventor, comunica a los representantes de las firmas que conforman el Consorcio Puente Peatonal del Sur, por medio del oficio IDU-032464 STESTV-336, del 13 mayo de 2010, en el cual informa el inicio al procedimiento de multa y/o declaratoria de incumplimiento y si es el caso hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria del contrato IDU 019 de 2009, adicionalmente cita a la Interventoría y Contratista el 25 de mayo de 2010, para adelantar la audiencia de descargos dentro de dicho proceso.

En la audiencia citada en el párrafo anterior, está se realizó el 6 de junio de 2010 en el despacho de la Dirección Técnica de Gestión Contractual del IDU, donde asistieron funcionarios del IDU, representantes del Consorcio Peatonal del Sur, la Interventoría y aseguradora CONFIANZA S.A., como eran conocidas la motivaciones de la audiencia en el oficio IDU-032464 STESTV-336, del 13 mayo de 2010. En los descargos del contratista este manifestó lo siguiente “... *A la fecha se han construido 15 pilotes. En relación al pilotaje, se llevaron a obra los equipos dentro de un tiempo determinado que debió entregar el IDU en el inicio del contrato y que no se entregaron sino hasta el mes de abril, al punto que no se ha efectuado de forma oficial, lo que quedo establecido en las actas de comité de noviembre hasta marzo, solo hasta mediados de abril se dio la posibilidad de ingresar a las obras, dado que se requiera la exclusión de pólizas por parte de otro contratista del IDU, lo que evidencio desde la etapa previa y que genero un desplazamiento en el cronograma de obra.*” Dentro de los descargos se encuentra la dificultad de tener a disposición el equipo para el pilotaje. Por otro lado dentro del acta de audiencia de descargo el Contratista comenta “*Una de las compañías participantes del consorcio esta dedicada a la construcción de estructuras mecánicas y en la fabrica no se cuenta con suficiente espacio para almacenar las partes del puente que se tienen, en tal medida si no se puede ensamblar genera ocupación que no dispone la empresa del consorcio. Consideramos que la ruta crítica es la obra civil y que una vez cuenten con la piloteadora en sitio se iniciaran en campo toda la obra civil.*”

En los descargos el Dr. Oscar Alfredo Hernández, quien actuó como representante del contratista comento “... *que no tiene conocimientos técnicos pero le parece que el IDU debe considerar los motivos que fácilmente son comprensibles y que deben ser comprendidos como una justificación al atraso del contrato. En primer lugar hay una serie de zonas de intervención que no han sido entregadas a tiempo al contratista, en consecuencia se comenzaron a generar una serie de atrasos que en cadena generaron atrasos en otros aspectos de la obra que están enumerados dentro del requerimiento al cual nos encontramos realizando descargos.*” Igualmente en la aseguradora CONFIANZA S.A., el Ing. Diego Campo actuando en nombre de está manifestó “... *que existen una diversidad de causas que no son directamente imputables al contratista o se salen de su alcance. El auge de la construcción impide que se puedan conseguir maquinaria de pilotaje de forma rápida, por lo que se requiere efectuar el pedido anticipadamente.*”



Extrañamente la intervención por parte de la administración del IDU se limitó a *“solicitar que se adopten las medidas técnicas para cumplir con el objeto contractual dada la importancia de las obras.”*

Del párrafo anterior los argumentos presentados por el contratista al cual la aseguradora se adhiere, no son de recibo para este ente de control, por que a la fecha en que se viene realizando el proceso auditor septiembre diciembre de 2010, el proyecto aún no ha finalizado. De acuerdo con las cuatro (4) prorrogas que se han dado a largo de la ejecución del contrato IDU 019 de 2009, han sido circunstancias imputables al contratista. Igualmente el IDU perdió la oportunidad de redireccionar la obra y exigir el cumplimiento de los compromisos dentro de los términos contractuales previamente conocidos por las partes a través del proceso de multa.

La aplicación de multas no puede ser una actuación de mera liberalidad del sujeto de control, sino una consecuencia objetiva y real de las deficiencias, atrasos injustos e inconvenientes que se presentan en la ejecución del contrato; para evitar que un simple descuido, desidia o negligencia, se llegue a graves demoras que puedan conllevar la parálisis, cesión o caducidad del contrato.

Aplicar las normas que impidan que la ejecución del contrato presente dilaciones, atrasos, prorrogas, aplazamientos y finalmente no se cumplan los términos pactados, es deber ser de todo servidor público, de lo contrario se podría estar incurriendo en una Falta Gravísima de acuerdo a lo establecido en la Ley 734 de 2002, artículo 44 Parágrafo Único, textualmente: “Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones”.

De ninguna manera es aceptable que se omitan, denieguen o entrapen las actuaciones de los asuntos propios de las funciones del cargo o de la prestación del servicio a que está obligado; conductas que además podrían ser interpretadas como arbitrarias e injustas al tenor de nuestra legislación penal, ya que todo servidor público debe cumplir con sus funciones con la misma diligencia, eficiencia, economía y celeridad con que atendería las propias.

En consecuencia, es necesario que el IDU tome las medidas que considere convenientes y pertinentes, para que estos hechos no se vuelvan a presentar en los contratos que celebre la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución



Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículos 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numerales 1 y 7.

3.6.1.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, debido a que han transcurrido ciento cincuenta y dos (152) días después de la etapa contractual y no se amortizado la totalidad del anticipo, es decir hace falta amortizar doscientos setenta y dos millones cuatrocientos setenta y cuatro mil doscientos setenta y dos (\$272.474.272) pesos m/cte.

En el contrato IDU 019 de 2009 estableció un plazo de ejecución de ocho (8) meses y en la forma de pago en la cláusula No 3 consta *“Un noventa por ciento (90%) del Valor Total de Obras Civiles de Construcción y Redes (incluido AIU), se pagará a precio unitario (con ajustes) en pagos parciales mensuales, los cuales incluirán la amortización del anticipo, previa presentación del Acta de Recibo Parcial de Obra ejecutada por el Contratista y aprobada por la Interventoría.”*

Acta de Recibo Parcial	Fecha	Valor Facturado (\$)	Concepto	Pagado por la Terminal de Transporte	Valor Pagado Neto (\$)
1	18/03/2010	153.166.197	Etapas Actividades Preliminares	Comprobante de egreso No 956 13/05/2010	127.167.555
2	18/03/2010	10.830.174	Parcial Valor Global Gestión Social y Manejo de Tráfico.	Comprobante de egreso No 1098 04/06/2010	18.081.160
3	18/03/2010	9.644.472	Parcial Valor Global Gestión Social y Manejo de Tráfico.	Comprobante de egreso No 1098 04/06/2010	
4	04/07/2010	329.669.564	Parcial Obra, Gestión Ambiental, Gestión Social y Manejo de Tráfico	Comprobante de egreso No 1038 27/05/2010	304.253.620
5	15/07/2010	114.322.343	Parcial Obra, Gestión Ambiental, Gestión Social y Manejo de Tráfico	Comprobante de egreso No 1404 del 29/07/2010 y ordenes No 3339 y 3340	105.603.805
6	15/07/2010	75.553.616	Parcial Obra, Gestión Ambiental, Gestión Social y Manejo de Tráfico	Comprobante de egreso No 1404 del 29/07/2010 y ordenes No 3341 y 3342	69.841.230
7	15/07/2010	99.809.459	Parcial Obra, Gestión Ambiental, Gestión Social y Manejo de Tráfico	Comprobante de egreso No 1404 del 29/07/2010 y ordenes No 3344 y 3346	92.214.483
8	13/08/2010	0			0
9	14/09/2010	224.605.042	Parcial Obra, Gestión Ambiental	Comprobante de egreso No 1805 del 30/09/2010 y ordenes No 4412 y 4414	207.184.927



El anticipo correspondiente al contrato IDU 019 de 2009 es del \$ 810.081.036, al contratista el 22 de enero de 2010 le giraron el valor neto de \$ 769.576.984 previo al descuento realizado del 5% por concepto de contribución.

En el siguiente cuadro se muestran los pagos que se han realizado al Consorcio Peatonal Autopista Sur **Cuadro No 157**

Fuente: IDU y TERMINAL DE TRANSPORTE S.A

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad,

La amortización del anticipo se viene realizando como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO No 158
TRANSCURRIDOS 152 DÍAS DE HABERSE GIRADO EL ANTICIPO
AUN NO SE HA AMORTIZADO EL 34%

Detalle	Fecha	Debito	Crédito	Saldo
Anticipo	22/01/2010		810.081.036	
Descuento al anticipo	22/01/2010	40.504.052		
A. recibo parcial No 4	04/07/2010	198.878.738		
A. recibo parcial No 5	15/07/2010	63.335.719		
A. recibo parcial No 6	15/07/2010	38.925.972		
A. recibo parcial No 7	15/07/2010	54.303.216		
A. recibo parcial No 9	14/09/2010	141.659.067		
		537.606.764	810.081.036	-272.474.272

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá

Del cuadro anterior se concluye que hace falta por amortizar el valor de \$272.474.272 del anticipo entregado. El contrato de obra aún continúa en ejecución, situación que para este ente de control ya debía estar amortizado el valor del anticipo, en la fecha de terminación contractual, es decir que **ciento cincuenta y dos (152) días después de la fecha contractual de terminación solo se encuentra amortizado en un 66% del valor del anticipo por la falta de avance de obra y facturación de la misma.**

Los valores éticos Institucionales Públicos consagrados en la constitución nacional y desarrollados en las normas que rigen la administración pública, establecen como principios elementales la eficiencia, moralidad, eficacia, responsabilidad, economía, igualdad, celeridad, buena fe y transparencia, los cuales se constituyen en reglas de conducta que rigen el pensamiento y actuar de quienes administran recursos públicos, debiendo prever en todas sus actuaciones que el interés general prevalece sobre el interés particular, la finalidad del Estado es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población, los bienes y recursos públicos son sagrados, todas sus actuaciones debe hacerlas con diligencia, eficiencia, precaución y cuidado



como haría para administrar sus propios bienes y la función primordial del servidor público es servir a la ciudadanía y tiene el deber de rendir cuentas sobre los resultados de su gestión.

Es necesario dejar en evidencia que en las actuaciones enunciadas se observa por parte del IDU una gestión ineficiente, ineficaz y exigua atención y cuidado en la vigilancia de la ejecución del contrato, al presentar el Contratista demoras injustificadas en la amortización del anticipo de manera reiterada y acumulada, lo cual permite concluir que existen deficiencias por falta de seguimiento, control y cumplimiento de los procedimientos contractuales pactados, lo que implica poner en riesgo los recursos que fueron entregados como anticipo.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209, Ley 489 de 1998, artículo 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículo 1, 2 y 21, artículo 35, numeral 1 y 7.

3.6.1.6. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, por \$184.442.346 al adicionar el contrato de Interventoría por los atrasos y demoras en la construcción de las obras del puente peatonal de la Terminal de Transporte del Sur, atribuidos al Contratista, sin que a la fecha la entidad haya aplicado las multas respectivas.

Una vez terminada la etapa de construcción el 30 de junio de 2010, el IDU y la Interventoría no objetaron en dar la prorroga No 1 firmada el 6 de julio de 2010, donde consta que el plazo del contrato se extendió en sesenta (60) días y que los costos que se generen serán asumidos por el contratista, la nueva fecha de terminación quedó estipulada para el 6 de septiembre de 2010 y se determinó que **los costos de la interventoría son de ciento un millones ochocientos sesenta y nueve mil pesos (\$101.869.565) m/cte.**

El 25 de agosto de 2010, por medio del oficio CPPAS/315/10, el Contratista solicita a la interventoría una nueva ampliación en el plazo. Por las justificaciones expuestas en la prorroga No 2 firmada el 10 de septiembre por el Contratista, el IDU y la Interventoría accedieron dar el plazo de cuarenta y cinco (45) días es decir la fecha de terminación se amplió al 25 de octubre de 2010 y que los costos de ese periodo serán asumidos por el Contratista por un valor de **cuarenta y cinco millones trescientos catorce mil seiscientos ochenta y ocho pesos (\$45.314.688) m/cte.**

Como se evidenciaba que el contratista no cumpliría con la entrega de la obra en la fecha pactada de la prorroga No 2, las partes acuerdan el 20 de octubre de 2010, en otorgar otro nuevo plazo para la terminación es decir plantear la



prorroga No 3 por quince (15) días más firmada 22 de octubre de 2010, es decir el 8 de noviembre de 2010 finalizaba la obra y los costos de este periodo es **quince millones ciento cuarenta y cinco mil quinientos sesenta y seis pesos (\$15.145.566) m/cte., cifra asumida por el contratista.**

Como lo fue manifestado en la prorroga No 3 por la Interventoría, es necesario que el Contratista aumente las cuadrillas y jornadas de trabajo, con fin de terminar el proyecto en 8 de noviembre de 2010. Sin embargo el Contratista solicitó otro nuevo plazo de veintidós (22) días, es decir el 30 de noviembre de 2010. Como en las otras prorrogas los costos serán responsabilidad del Consorcio Peatonal Autopista Sur por un **valor de veintidós millones ciento doce mil quinientos veintisiete pesos (\$ 22.112.527).**

En siguiente cuadro se consolida el costo por mayor permanencia de la interventoría.

Cuadro No 159

Prorroga	Días	Costo
1	60	101.869.565
2	45	45.314.688
3	15	15.145.566
4	22	22.112.527
Total		184.442.346

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Movilidad, Contraloría de Bogotá

Lo anterior corresponde a un compromiso adicional no previsto para el IDU y la Terminal de Transporte, por que estas entidades se convierten en garantes de una responsabilidad causada por el contratista. Como se ha evidenciado en el transcurso del contrato IDU 019 de 2009, el IDU no ha hecho uso de los mecanismos de ley e instrumentos estipulados en el contrato, como lo es la aplicación de las respectivas multas por incumplimiento, lo cual lo hace coparticipé de la responsabilidad.

Caso contrario hubiese sucedido, si la entidad de manera seria y responsable hubiera atendido la solicitud de aplicación de multa, presentada por la Interventoría ante el incumplimiento del contratista respecto de los 60 días de atraso al mes de abril de 2010. Llama la atención a este equipo auditor en la audiencia pública realizada el pasada de 6 de junio del año en curso, en la única intervención que hizo la administración, simplemente se limito a decir que se cumpla el contrato, donde tácitamente, desoyó la solicitud de la Interventoría y sin argumentación técnica y legal, perdonando el inicio del proceso de aplicación de la multa respectiva.



Por otro lado el valor del AIU de las obras de construcción es de cuatrocientos treinta tres millones doscientos veinticinco mil noventa y un pesos m/cte. (\$433.225.091), al comparar con el total de los costos de Interventoría de las cuatro prorrogas, éstos equivalen al cuarenta y un por ciento (41%) del AIU, cifra que puede afectar el equilibrio financiero del contrato, y de otra manera de no ser cancelada está cifra, en los términos estipulados en las prorrogas puede repercutir en futuras reclamaciones sobre la entidad.

Se nota una ausencia constante de control y seguimiento al cumplimiento de las condiciones pactadas contractualmente, aunado a la falta de previsión, entrega de estudios y diseños completos, prorrogas reiteradas que al final terminan con extender el tiempo de ejecución del contrato y por ende el plazo de la interventoría, produciendo además de la demora injusta en la entrega de las obras en los plazos previstos, pagos adicionales innecesarios en detrimento de los recursos públicos.

La Planeación es una herramienta fundamental en el proceso contractual, pues toda decisión al comenzar un proceso de contratación debe estar precedida de la planeación, la cual empieza a partir del momento en que al interior de la Entidad se estudia y evalúa la forma de satisfacer una necesidad específica en cumplimiento de sus fines Constitucionales y de la Función Pública.

En vigencia de la Ley 80 de 1993, se instituyó bajo el principio de economía como parte de la etapa precontractual, la obligación de establecer de manera previa al inicio del proceso de selección del contratista o a la firma del contrato, la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, así como el deber de las entidades públicas de la elaboración de los estudios, diseños y proyectos requeridos y de los pliegos de condiciones. Adicionalmente en el numeral 4o. estableció textualmente: **“Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”.** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En conclusión, uno de los aspectos relevantes en la contratación estatal es la parte de la planeación, economía y responsabilidad de los servidores públicos, para elaborar estudios previos, prediseño y diseño, allí se deben determinar todos los riesgos, prever las particularidades del tipo de obra, el sitio donde se va a construir y todas las características de su entorno y dinámica social, para tomar las medidas preventivas necesarias e invertir los recursos públicos donde tengan una mayor consistencia estructural y económica en el tiempo, evitando dilaciones y retardos en la ejecución del contrato.

Es necesario dejar en evidencia que en las actuaciones enunciadas se observa por parte del IDU una gestión antieconómica, ineficiente e ineficaz en la ejecución del contrato, al presentar atrasos considerables, prorrogas inocuas:



lo cual denota errores en la planeación, falta de seguimiento, control, cumplimiento del cronograma de obras y del objeto contractual, que da como resultado lamentablemente la adición de la interventoría que equivalen a \$184'442.346, lo que implica recursos adicionales a los previstos inicialmente, en detrimento de los recursos públicos de la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209, Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículo 1, 2 y 21, artículo 35, numeral 1 y 7; Ley 610 de 2000, artículo 6.

Las conductas definidas en los hallazgos enunciados se enmarcan en la siguiente normatividad aplicable:

CONTENIDO DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA N° 019 de 2009, suscrito entre el IDU y el Consorcio Calle 134.

CONSTITUCIÓN NACIONAL Artículo 209: “La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

LEY 489 DE 1998, Artículo 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los **principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.** Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Artículo 4o. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado **busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes**, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.



Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

LEY 80 DE 1993, (REGIMEN DE CONTRATACION PUBLICA) Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Artículo 23º.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. 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. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.**

Artículo 24.- Principio de Transparencia.

Artículo 25.- Principio de Economía.

Artículo 26º.- DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, **a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.**

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. **Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.**

8o. **Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.**

Ley 87 DE 1993, Objetivos del sistema de Control Interno. Artículo 2º.- Atendiendo los principios constitucionales que deben caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- y. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
- z. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;



- aa. *Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- bb. *Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- cc. *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- dd. *Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
- ee. *Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
- ff. *Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*

LEY 734 DE 2002, (CODIGO DISCIPLINARIO) Artículo 34. Son deberes de todo servidor público:

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*

15. *Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.*

21. *Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.*

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. *Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.*

7. *Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.*

4. ACCIONES CIUDADANAS

4.1. DISTRITO DE CONSERVACIÓN CONTRATO No. 074 de 2008 – QUEJA CIUDADANA

El grupo auditor realizó el día 26 de octubre de 2010 visita al sitio del predio ubicado entre la carrera 96 y calle 71 A y 71 C del Barrio Salina de la Localidad de Engativa constatando que efectivamente en el sitio señalado se encuentran dispuestos, a la fecha de inspección, escombros producto de las obras objeto del contrato 074 de 2008, así como presencia de basuras y desechos propiciados por la falta de cerramiento y posiblemente por la falta de vigilancia sobre la totalidad el predio.





Del registro fotográfico es posible evidenciar, que además de los desechos y basuras presentes en el sitio, también se observa que el material acopiado en el predio carece de la debida protección como lo dispone el Apendice 3, numeral **8.2.1** (obligaciones de seguridad, salud ocupacional y medio ambiente) y la Guía de manejo ambiental del IDU (documento acogido mediante Resolución 991 de 2001, expedida por el DAMA) la cual hace parte integral de los pliegos y del contrato y en la que en su Capítulo D describe de manera detallada los requerimientos a tener en cuenta para la mitigación del impacto ambiental generados por la disposición temporal de escombros y/o residuos sólidos susceptibles a ser reutilizados.

Se evidenció además, a la fecha de visita, el acopio de un volumen considerable de escombros los cuales han venido siendo depositados desde el 6 de septiembre de 2010, según se desprende de la comunicación STMSV 20103560562871 del 29 de octubre de 2010, sin que hasta la fecha se haya evacuado el material inerte o no reutilizable al sitio final de disposición de escombros como lo señala la Guía de manejo ambiental del IDU en su capítulo D.

Evidencia del mal manejo en la disposición y evacuación de los mismos es anotada en la comunicación CVM – 2010 – 1482 del 20 de octubre de 2010 por la interventoría en la que solicita al CONSORCIO METRO VIAS MALLA VIAL el retiro de los escombros acopiados temporalmente y de no continuar con el acopio de escombros en el predio en razón al **:"inadecuado manejo que se le está dando a este lote, lo cual ha ocasionado contaminación ambiental a su entorno e inconvenientes con la comunidad aledaña a este sitio"**. (negrilla y subrayado fuera de texto)

Agrega además en su comunicación la interventoría que: **"entre el 22 de septiembre de 2010 y el 15 de octubre del mismo año, ingresaron 1378**



metros cúbicos de escombros a este acopio.” (negrilla y subrayado fuera de texto)

Por último observa el comunicado de la interventoría lo siguiente: **“cabe aclarar que no se observa el buen manejo en la disposición y evacuación de los mismos, tal como se puede evidenciar mediante registro fotográfico anexo a la presente comunicación.”** (negrilla y subrayado fuera de texto)

Preocupa a este grupo auditor que pese a haberse evidenciado por parte de la interventoría y por ende de la Entidad, el mal manejo ambiental al lote de disposición temporal de escombros no se hayan tomados las acciones correctivas y legales en su oportunidad como apremios al contratista para el cumplimiento estricto de las cláusulas contractuales como lo señala la CLAUSULA 11 del contrato, numeral B **“E) Obligaciones en materia ambiental y social y en materia de seguridad industrial y salud ocupacional: 1)** Dar estricto cumplimiento a lo establecido en la Guía Ambiental adoptada por el IDU, la cual deberá solicitar en la Oficina Asesora de Gestión Ambiental del IDU o consultar en la pagina Web del Instituto, y lo establecido en el Pliego de Condiciones, en materia ambiental y social, en especial lo dispuesto en el Apéndice correspondiente. Y la CLAUSULA 21 del contrato que señala que: “En caso de incumplimiento parcial de cualquiera de las obligaciones a cargo del **CONTRATISTA** de conformidad con el artículo 17 de la ley 1150 de 2007, el IDU tendrá la facultad de declarar el incumplimiento y aplicarle la cláusula penal a título indemnizatorio, o imponerle multas para apremiarlo a cumplir tal como se indica a continuación:

- 1. Por no cumplir con cualquiera de las obligaciones contenidas en el contrato o en los documentos que lo integran, o cumplirlas deficientemente o por fuera del tiempo estipulado,** se causará una multa equivalente al cero punto cinco por mil (0.5 X 1000) del valor del contrato, por cada día calendario que transcurra desde la fecha prevista para el cumplimiento de dichas obligaciones y hasta cuando estas efectivamente se cumplan, o se aplicará la cláusula penal en la misma proporción.

De lo evidenciado durante la inspección al sitio de acopio y de las denuncias señaladas por el quejoso, señor WILLIAN HUMBERTO HERNANEZ se solicitaron, mediante comunicación 80212-81 de octubre 26 de 2010 con número de radicación IDU 2010 5260408032 las explicaciones del caso a la entidad a lo cual dio respuesta mediante comunicación STMSV 20103560562871 del 29 de octubre de 2010.

De la respuesta dada por la Administración en su comunicación se concluye que pese a haberse hecho entrega parcial por parte del IDU del predio identificado con RT11074 , objeto de la queja, al CONSORCIO METROVIAS



MALLA VIAL el 30 de agosto de 2010 para la disposición temporal de escombros, solamente hasta el 21 de septiembre de 2010, es decir, casi un mes después, se hizo entrega de un volante informativo a la comunidad en el que se indica el uso del lote ubicado en la KR 95 NO. 71 A – 02 como punto de acopio temporal de escombros, mientras las entidades correspondientes autorizan sitios de disposición final de los mismos.

Frente al tema del sitio de disposición final de escombros, a través de las comunicaciones STMSV 20103560562871 del 29 de octubre de 2010 y STMSV del 4 de noviembre de 2010 la entidad informa a este grupo auditor que la justificación para utilizar el predio, objeto de la queja, como sitio de acopio temporal de escombros, surge a partir de la problemática presentada a nivel distrital, desde el mes de julio de 2010, debido a la falta de sitios de disposición final de escombros autorizados por las autoridades competentes.

Lo anterior preocupa a este grupo auditor, por cuanto se evidencia que no se están surtiendo los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel del Distrito y que debido a ello se están lesionando los intereses de la comunidad por la falta de políticas distritales que contengan los procedimientos funcionales y regulados que deberán regir en el tratamiento de la disposición final y recuperación de material de escombros, excavación y lodos como bien lo señala la Dirección del IDU en su comunicación 2010215038101 del 29 de julio de 2010.

Preocupa además a este grupo auditor que pese a suscribirse, como requisito, para la iniciación de las obras, el Programa de Implementación del Plan de Manejo Ambiental –PIPMA por parte del contratista, en donde se deja constancia del sitio seleccionado para la Disposición Final de escombros, el mismo este sujeto a condiciones de política Distritales que afecten el normal desarrollo y ejecución del proyecto, evidenciando una vez más la falta de coordinación interinstitucional y de planeación.

Respecto de las solicitudes puntuales referidas en la queja del Señor William Humberto Hernández respecto al retiro de los escombros del predio, de las reparaciones locativas a la vivienda, limpieza del lote utilizado como sitio de disposición de escombros, arreglo de las vías aledañas y mantenimiento de sumideros, el IDU mediante comunicación STMSV 20103560569221 del 4 de noviembre de 2010 dio respuesta a cada uno de las solicitudes, así:

2. “Que sean retirados de forma inmediata estos escombros del predio anteriormente mencionado ya que nuestra calidad de vida se ha venido deteriorando a causa del ruido generado por las volquetas que a altas horas de la noche vienen generando al



descargar los escombros, teniendo en cuenta que esta es una zona netamente residencial.

De acuerdo a lo informado por la interventoría en su comunicación con radicado IDU No. 20105260428112 de noviembre 3 de 2010, el Consorcio Metrovías Malla Vial manifiesta que realizará el retiro del material inerte depositado en el lote ubicado en la KR 95 No 71A- 02 durante el mes de noviembre de 2010, de acuerdo a la programación establecida en el plan de acción presentado mediante comunicado CMMV-OSGI-1611-2010 del 29 de octubre de 2010. Sin embargo, aclara que el retiro de estos residuos sólidos se inició en octubre 29 de 2010.

- 3. Que sean reparadas en forma inmediata nuestras viviendas ya que por el levantamiento de material particulado se han deteriorado al igual que nuestros enseres y electrodomésticos.**

Con respecto a esta solicitud, la interventoría y contratista manifiestan que no ven razonable el fundamento del requerimiento, por cuanto en esta zona no se realizó ningún proceso constructivo que pudiera generar afectaciones a los inmuebles. Así mismo, manifiestan que la utilización de este lote duró un periodo muy corto y, que además, no se empleó maquinaria o equipos que pudieran generar afectaciones como las mencionadas por el peticionario.

De otra parte, se precisa que la distancia promedio entre el lote y los inmuebles es de 16.3 metros, separados por una vía arterial, la carrera 96.

Finalmente, la interventoría y contratista aluden que la afectación mencionada puede corresponder a las características del tránsito de la vía referida, debido al alto volumen de vehículos livianos y pesados que transita, tales como volquetas (de las obras que se desarrollan en Bogotá), los buses alimentadores de Transmilenio, los buses y busetas de servicio público y los automóviles, lo cual es soportado mediante registro fílmico, el cual anexan. Es importante mencionar, que durante la visita realizada por los representantes del IDU y la Contraloría al predio del señor William Humberto Hernández, no se evidenció deterioro en el inmueble o una acumulación de polvo que pudieran generarse por las actividades realizadas en el lote.

- 4. Que el predio en mención una vez sean retirados los escombros sea dejado como estaba en su estado inicial al acopio de escombros (Retiro de la Polisombra, limpieza general, arreglo de bordillos del andén y se le haga el mantenimiento necesario que se ha solicitado desde el pasado como limpieza del predio, retiro de todas las basuras que se han acopiado y se le de una vigilancia permanente para evitar la inseguridad reinante por este lote, solicitudes que se han presentado de forma permanente sin que se haya obtenido los resultados por parte del IDU.**

Al respecto, la interventoría informa que el contratista adelantará las actividades de retiro de la señalización, demarcación y limpieza del lote, de acuerdo a lo contemplado en el Plan de Acción presentado mediante comunicado CMMV-OSGI-1611-2010 de fecha 29 de Octubre de 2010, dando cumplimiento a lo consignado en el acta de entrega del predio en mención, suscrita entre el Instituto y el Contratista.

Respecto a la inquietud de mantener una vigilancia permanente del predio, una vez la Dirección Técnica de Predios del Instituto lo reciba, entrará a formar nuevamente parte de

los predios en administración y vigilancia del Instituto mediante el contrato 91 de 2009 suscrito con la empresa Serviconfor Ltda, cuyo objeto es: "la prestación del servicio integral de vigilancia móvil y seguridad privada para predios en administración a cargo de la Dirección Técnica de Predios y/o recibidos durante los procesos de adquisición o expropiación para la ejecución de proyectos viales o de espacio público en Bogotá D.C.". Se aclara, que dicha vigilancia móvil involucra no solamente el predio en cuestión, sino hace parte de los recorridos diarios que realizan los motorizados, a los más de 1.530 predios que se encuentran bajo la administración de la Dirección antes mencionada.

- 5. Que sea arreglada la vía de la carrera 96 entre calle 66 y calle 72 por parte del departamento de malla vial del IDU que fue deteriorada por los vehículos (volquetas) de gran tamaño y peso que transportaban estos materiales hasta el predio, ya que esta malla vial antes de comenzar el acopio se encontraba en buenas condiciones.**

Con respecto a esta solicitud, tal como lo mencionan la interventoría y contratista en sus comunicaciones, la carrera 96 es una vía arterial utilizada permanente por vehículos pesados (volquetas, buses alimentadores de Transmilenio) y livianos (microbuses, taxis y automóviles particulares), por lo cual se considera que la afectación de la vía no es responsabilidad del contratista. Esta consideración es soportada mediante registros fílmicos anexos a las comunicaciones del Contratista e Interventoría

- 6. Que se le haga el mantenimiento al sumidero de aguas lluvias de la parte sur occidental de la carrera 96 con calle 71A que se taponó por la escorrentía de los escombros en la época invernal pasada.**

De acuerdo a lo manifestado por la Interventoría y contratista, este sumidero no presenta afectación directa por las actividades realizadas de acopio y retiro del material en el lote; y su posible colmatación, puede deberse entre otras causas al arrastre de material particulado proveniente de la calle 71A, la cual se encuentra en mal estado, y por la escorrentía que se genera en época de lluvia, lo cual se potencializa por el hundimiento que se presenta en el área circundante al sumidero. Es importante tener en cuenta que la responsabilidad de la limpieza y mantenimiento de los sumideros es de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá."

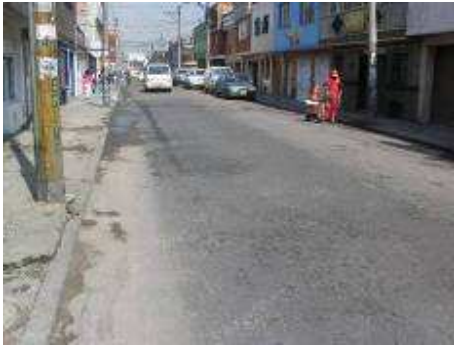
CONCLUSION

Por las observaciones anotadas por este grupo auditor, resultado de la auditoria al contrato de obra 074 de 2008 y como resultado de lo evidenciado en respuesta a la queja ciudadana, este grupo auditor considera que se evidencia un hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinaria por el no cumplimiento estricto a lo contemplado en el contrato, pliego, apéndice y la Guía de Manejo ambiental para el buen manejo y disposición de escombros en el predio identificado con el RT11074 y localizado en la KR 95 NO. 71 A – 02.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la ley 80 de 1993, artículos 3, y 26 , ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1 y 2 .

4.2. DISTRITO DE CONSERVACIÓN CONTRATO No.072 de 2008 – QUEJA CIUDADANA

El grupo auditor realizó el día 26 de noviembre de 2010 visita al sitio ubicado en la dirección Calle 51 sur No. 37-63 del Barrio Fátima con el propósito de establecer el estado de las acciones de movilidad, obras objeto del contrato 072 de 2008, realizadas frente a este predio, constatando que efectivamente en el sitio señalado por el señor Miguel Ángel Naranjo Ávila se encuentran obras recientemente reparadas con fisuras, andén dañado (roto) como consecuencia de la intervención de la vía, como se observa en el siguiente registro fotográfico.



Parche con piel de cocodrilo entre placas
37-63 y 37-43



Piel de cocodrilo en parche de la carrera
38



Andén roto frente a la vivienda con placa
37-63



Andén reparado



Fallos nuevos que serán programados para su intervención

De la visita se realizó el Acta de Visita fiscal No. 14, en la cual el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU a las observaciones responde así:

1. Tramo recientemente reparado entre placas 37-63 y 37-43, con piel de cocodrilo.

Se aclara que la intervención en la Calle 51 con Carrera 37 obedece a acciones de movilidad, sin embargo, se encontraron pieles de cocodrilo que están empezando a progresar en los parches reparados entre las placas 37-63 y 37-43, ante lo cual, se realizará solicitud a la interventoría para que requiera al contratista de obra y realice las correcciones respectivas con cargo a este mismo; una vez realizado dicho requerimiento, se remitirá copia de este a la contraloría.

2. Andén roto frente a vivienda de placa No. 37-63.

El andén que se encontraba roto en el frente de la vivienda con placa 37-63, fue reparado por el contratista el mismo día en que se realizó esta visita técnica (26/11/2010), como se puede observar en la foto anexa a esta acta.

3. Parche recientemente reparado entre placa 38-18 y carrera 37, con piel de cocodrilo.

En lo referente al parche localizado entre la placa 38-18 y carrera 37, este empieza a presentar piel de cocodrilo, situación que será requerida al contratista a través de la interventoría, para que realice las correcciones del caso con cargo a este mismo.



4. En el recorrido hasta la carrera 38 se observó la existencia de huecos y otros tramos con piel de cocodrilo, pero que hasta el momento no han sido programados para su intervención.

Debido a que esta es una vía de alto flujo vehicular, los huecos y los tramos que presentan piel de cocodrilo evidenciados en el recorrido hasta la carrera 38, obedecen al desgaste diario que presenta la carpeta de rodadura, sin embargo, se solicitará a la interventoría, requerir al contratista una reprogramación de acciones de movilidad en esta zona, con el fin de atender los nuevos fallos presentados.

5. El quejoso observa que en la esquina de la calle 51 sur con carrera 37 se encuentra un sumidero colmatado y sin tapa.

Respecto al sumidero de la esquina de la calle 51 sur con la carrera 37, este se encuentra colmatado y sin tapa, sin embargo, la limpieza y reposición de la tapa es competencia de la EAAB. No obstante, esta situación será informada a la EAAB para que realice las respectivas acciones de mantenimiento y reposición de la tapa del mismo; una vez se informe a esta ESP, se remitirá copia de esta a la contraloría.

Por las observaciones anotadas por este grupo auditor, resultado de la auditoría al contrato de obra 072 de 2008 y como resultado de lo evidenciado en respuesta a la queja ciudadana, este grupo auditor considera que de no realizarse las correcciones correspondientes se estaría frente a un hallazgo fiscal, por tal motivo es importante que la entidad esté pendiente del estricto cumplimiento del contrato.

4.3. FORMULA DE AJUSTES DISTRITOS DE CONSERVACIÓN – QUEJA CIUDADANA

Mediante comunicación vía mail del día 28 de junio y 24 de julio de 2010 el señor Luis Acosta (<mailto:vigilante0072@yahoo.es>) solicitó “ **INVESTIGACIÓN SOBRE CAMBIO FORMULAS AJUSTE CONTRATOS DISTRITOS MANTENIMIENTO**” (SIC) en los siguientes términos:

“De: Luis Acosta [<mailto:vigilante0072@yahoo.es>] Enviado el: Lunes, 28 de Junio de 2010 08:20 p.m.

Para: Luis Carlos Guarin López

Asunto: INVESTIGACION SOBRE CAMBIO FORMULAS AJUSTE CONTRATOS DISTRITOS MANTENIMIENTO IDU



ACOGIENDOME AL ARTICULO 23 DE LA CONSTITUCION HAGO EL SIGUIENTE DERECHO DE PETICION, EL CUAL DUDO SE CONCLUYA POSITIVAMENTE DADS LAS DENUNCIAS RECIENTES EN LA RADIO QUE INVOLUCTAN AL DIRECTOR DE LA CONTRALORIA.

DEBEN INVESTIGAR UN NUEVO MOVIMIENTO DEL CARTEL DE LA CONTRATACION, LIDERADO POR JULIO GOMEZ. ESTE CONTRATISTA QUE ES ACCIONISTA MAYORITARIO DE LOS DISTRITOS DE MANTENIMIENTO SUR Y SUR ORIENTE, ESTA ORGANIZANDO UN NUEVO ATRACO A LAS ARCAS DEL DISTRITO.

LA FORMA DE HACERLO ES CAMBIANDO LAS FORMULAS DE AJUSTE DE PRECIOS DE LOS CONTRATOS DE LOS DISTRITOS DE MANTENIMIENTO, LOS CUALES EN ESTE MOMENTO ARROJAN UN RESULTADO NEGATIVO PARA LOS CONTRATISTAS, ES DECIR EN ESTE MOMENTO LOS CONTRATISTAS DEBEN DEVOLVER PARTE DE LA FACTURACION AL IDU, EN RAZON A QUE EL PRECIO DEL ASFALTO ES MUCHO MENOR AL QUE ESTABA ESTABLECIDO EN EL MOMENTO DE LA FIRMA DE LOS CONTRATOS. PARA EL MES DE MAYO, EL VALOR ACUMULADO PROMEDIO DEL AJUSTE NEGATIVO PARA CADA DISTRITO ES APROXIMADAMENTE DE 1500 MILLONES, ES DECIR UN TOTAL CERCANO A LOS 10.000 MILLONES (DIEZ MIL MILLONES) YSI ESTE SE PROYECTA AL FINAL DEL CONTRATO PUEDE SER DE 20.000 MILLONES.

COMO VAN A REALIZAR LA MOVIDA, MUY SENCILLO CON LA AYUDA DE LA DIRECTORA DE MANTENIMIENTO ELIANA MEDINA QUE ES FICHA DEL SEÑOR JULIO GOMEZ, Y DEL SUB DIRECTOR DEL IDU TAMBIEN AMIGO DEL CARTEL (VER NULE, GOMEZ, SOLARTE ETC).

ESTE ATRACO ESTA POR REALIZARSE Y DEBE CONCRETARSE EN LOS PROXIMOS DIAS."

"De: Luis Acosta vigilante0072@yahoo.es

Asunto:

Para: lguarin@mail.contraloriabogota.gov.co

Fecha: sábado, 24 de julio, 2010 18:11

En comunicacion de junio 29 dirigida a la contraloria, presente queja formal sobre el atraco que el cartel de la contratacion del que hace parte el famoso Julio Gomez, accionista principal de dos distritos de conservacion, exigiedo que se cambien las formulas de reajuste de pactadas en los contratos, con el argumento que al aplicarlas salen ajustes negativos, lo que los perjudica. La realidad es que el precio del asfalto bajo lo que significa menor costo para el contratista, y una utilidad indebida que es natural que la devuelva al IDU,

Olvidan que estas formulas estaban en los pliegos de condiciones y pudieron evaluarlas en su momento y hacer las predicciones del caso, ademas cuando se cerro la licitacion ya el precio del asfalto habia bajado y se podia anticipar el resultado que esto iba a generar.

NO contentos con esto y sabiendo que gracias al manejo que tienen dentro del IDU, u exigencia va a ser aceptada, estan logrando presentar diseños con inclusion de mezclas asfálticas adicionales a la de capa de pavimento, incrementando los costos y sus utilidades, esto esta



patrocinado por los contratistas y sus especialistas que logicamente cumplen con las instrucciones que les dan. No se observa segun me informan fuentes bien informadas sobre lo que ha venido sucediendo que esta situacion a pesar de ser conocida esta siendo alentada por algunos funcionarios. Espero que haya persons concientes que pongan freno a este desangre antes que sea irreversible.

Conociendo la calidad de los instigadores de esta accion guardo el anonimato pues ya conozco casos bastante tristes sucedidos a personas que se han interpuesto.

Es conveniente que la contraloria investigue porque en los didritos de conservacion y en muchos contratos del IDU se esta incrementando el uso del asfalto en cpas de pavimento muy rovistas y en capas de base que llegan a veces a los 40 cms, con costos muy altos por m2 sin que haya inquietudes sobre otras opciones que existen y que han funcionado.

ESTA NOTA LA REMITI TAMBIEN AL IDU QUEJAS Y SOLUCIONES, POR FAVOR HAGAN SEGUIMIENTO.

Con relación a la queja interpuesta por el señor LUIS ACOSTA, frente al “CAMBIO EN LA FORMULA DE AJUSTE” este grupo de auditoría requirió al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU mediante oficio con radicado IDU No. 20105260219582 del 18 de agosto de 2010 a lo cual la entidad dio respuesta mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010 en los siguientes términos:

“Sírvasse informar a este Órgano de Control si por concepto en pago de ajustes se han generado modificaciones a la formula contractual, en caso afirmativo explicar en detalle las causas de las mismas soportando la respuesta dada por la administración.

Respuesta

A la fecha no se han efectuado modificaciones a la cláusula 7. AJUSTES, del contrato 069-08, 070-08, 071-08, 072-08, 073-08 y 074-08”

Respecto a lo anterior este grupo de auditoria procedió a verificar los contratos encontrando que respecto al pago de ajustes se establece:

“Las mezclas asfálticas normalizadas o modificadas con polímeros, micro aglomerados, emulsiones asfálticas y las demás actividades que contengan asfalto sólido se ajustarán de forma creciente o decreciente así:

Sobre el insumo asfalto sólido del unitario, afectado por la variación (aumento o disminución) de precios emitido por ECOPETROL mediante certificación o lista oficial, el reajuste se aplicará únicamente a los despachos efectuados con posterioridad a la fecha de la resolución, certificación o lista de ECOPETROL que autorice dicho reajuste, siempre y cuando la obra a ajustar corresponda a la ejecución de acuerdo con el cronograma de obra.

Cuando por causas imputables al CONTRATISTA la obra no corresponda a la ejecución de acuerdo con el cronograma, el ajuste de precios del insumo asfalto se hará con base en la resolución, certificación o lista de ECOPETROL que autorice dicho reajuste para el mes



calendario correspondiente a aquel en el cual debió ejecutarse esa obra según el citado cronograma. Este ajuste se hará con base al precio del insumo asfalto emitido en Agosto de 2008, mes de aprobación de los precios unitarios oficiales y teniendo en cuenta el análisis de precios unitarios presentado por el CONTRATISTA. La certificación o lista oficial emitida por ECOPETROL que se tendrá en cuenta para el ajuste del insumo asfalto será la correspondiente al mes de inicio del corte de obra siempre y cuando corresponda con el cronograma aprobado.

Para los demás componentes de los ítems que contengan asfalto sólido sólido, así como para las demás actividades, la actualización de precios se hará únicamente por cambio de vigencia de acuerdo con el índice total de ICCP certificado por el DANE, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$R = (P - A) \times (I / I_0 - 1)$$

Donde:

R = Valor actualizado por cambio de vigencia del acta de recibo parcial de obra

P = Valor del acta de recibo parcial de obra (No incluye el El Valor Global Plan de Manejo de Tráfico y Señalización)

A = Anticipo amortizado en el Acta de Recibo de Obra correspondiente al porcentaje de anticipo entregado con los recursos correspondientes de cada vigencia.

I = Valor del Índice del ICCP acumulado generado por el DANE, correspondiente al mes de enero del año a ajustar, siempre y cuando la ejecución corresponda con la programación de obra aprobada.

I₀ = Valor del Índice del ICCP acumulado, generado por el DANE, correspondiente al mes de aprobación de los precios unitarios oficiales (Agosto de 2008).

PARÁGRAFO: Para cambios de año originados en atrasos en el cronograma de obra, prórrogas o suspensiones imputables al CONTRATISTA no habrá lugar a actualización de precios por ese cambio de año, debiendo el CONTRATISTA asumir los posibles costos que esto genere, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el contrato.

Para las actividades de Diagnóstico y Estudios y Diseños, el ajuste de precios se hará una sola vez por cada cambio de año, aplicando el porcentaje de Inflación Anual que publique el DANE, siempre y cuando las actividades de diagnóstico, estudios y diseños a ajustar corresponda a la ejecución de acuerdo con el cronograma. Cuando por causas imputables al CONTRATISTA estas actividades no correspondan a la ejecución de acuerdo con el cronograma y se produzca el cambio de año, los precios de estas actividades específicas no tendrán ajustes."

Verificadas las modificaciones contractuales a la fecha de evaluación, noviembre de 2010, no se presentan modificaciones en la cláusula de ajuste pactada en los contratos para el mantenimiento de la malla vial de los DISTRITOS DE CONSERVACIÓN, como lo expresará a este grupo de auditoria la entidad mediante comunicación STMSV 20103560451101 del 3 de septiembre de 2010.



Revisadas las actas de ajustes para cada uno de los contratos de los Distritos de Conservación Nos: 069-08, 070-08, 071-08, 072-08, 073-08 y 074-08 se evidenció que los mismos presentan a la fecha saldos negativos como se observa en el siguiente cuadro resumen:

CUADRO No. 170
ACTAS DE RECIBO DE OBRA Y DE AJUSTES

DISTRITO	CONTRATO	RECIBO PARCIAL	REAJUSTE	CUADRO DE CONTROL FINANCIERO	
				Nº	FECHA
NORTE	069/2008	44.622.469.652	-2.968.079.031	69	27-Oct-10
CENTRO	070/2008	43.906.653.163	-1.961.707.665	102	23-Sep-10
SUR ORIENTE	071/2008	22.521.913.747	-605.653.258	25	08-Nov-10
SUR	072/2008	14.124.907.512	-874.105.798	67 y 68	11-Oct-10
SUR OCCIDENTE	073/2008	48.832.399.130	-2.043.783.018	22	02-Nov-10
OCCIDENTE	074/2008	33.566.321.741	-1.827.060.563	23	06-Oct-10
TOTAL		207.574.664.945	-10.280.389.333		

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá

De lo anterior se infiere que a la fecha del presente concepto los saldos por ajustes son negativos y la formula de ajuste pactada contractualmente no ha sido modificada por la entidad manteniéndose las condiciones iniciales pactadas.

Frente a las observaciones respecto de la calidad de los pavimentos, este grupo de auditoria realizó seguimiento de manera aleatoria a los frentes de las obras objeto de ejecución de los contratos de Distritos de Conservación encontrando que en algunos de ellos se observan deficiencias de tipo técnico posiblemente por mala calidad de los materiales utilizados en las obras y/o por deficiente proceso constructivo.

De lo anterior este grupo auditor comunicó a la entidad los respectivos hallazgos de carácter administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$1.340.297.383,82.**



5 ANEXO 1: CUADRO HALLAZGOS DETECTADOS

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS

TIPO DE HALLAZGO	Enviados a la General		Tramitados por la de Bogota		TOTAL HALLAZGOS	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	CANTIDAD	VALOR
1.ADMINISTRATIVOS	41		54		95	
2.FISCALES	5	13.597.204.482	14	8.963.518.304	19	22.560.722.786
3.POTENCIAL FISCALES	1	637.902.100	1	2.987.478.203	2	3.625.380.303
4.DISCIPLINARIOS	38		51		89	
5. PENALES	5		2		7	
TOTAL		14.235.106.582		11.950.996.507		26.186.103.088

ANEXOS

Tipo de hallazgo	Cantidad	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	54		2.1.3 – 2.2 - 3.2.1 - 3.2.2 - 3.2.3 - 3.2.4.1 - 3.2.4.2 - 3.2.4.3 - 3.2.4.4 - 3.2.4.5 - 3.2.4.6 - 3.2.4.7 - 3.2.4.8 - 3.2.4.9 - 3.2.5.1 - 3.2.5.2 - 3.2.5.3 - 3.2.5.4 - 3.2.5.5 - 3.2.5.6 - 3.2.5.7 - 3.2.5.8 - 3.2.6.1 - 3.2.6.2 - 3.2.6.3 - 3.2.6.4 - 3.2.7.1 - 3.2.7.2 - 3.2.7.3 - 3.2.7.4 - 3.2.7.5 - 3.2.8 - 3.2.9 - 3.2.10.1 - 3.2.10.2 - 3.2.10.3 - 3.2.10.4 - 3.2.10.5 - 3.2.10.6 - 3.2.10.7 - 3.2.10.8 - 3.3.1 - 3.4.1.1 - 3.4.1.2 - 3.4.1.3 - 3.4.1.4 - 3.4.1.5 - 3.4.1.6 - 3.6.1.1 - 3.6.1.2 - 3.6.1.3 - 3.6.1.4 - 3.6.1.5 - 3.6.1.6
FISCALES	14	8.963.518.304	3.2.1 - 3.2.2 - 3.2.4.6 - 3.2.4.8 - 3.2.5.4 - 3.2.5.6 - 3.2.6.1 - 3.2.7.1 - 3.2.7.2 - 3.2.9 - 3.2.10.3 - 3.2.10.8 - 3.4.1.2 - 3.6.1.6
POTENCIAL FISCAL	2	2.987.478.203	3.2.10 - 3.4.1.5
DISCIPLINARIOS	51		2.2. - 3.2.1 – 3.2.2 – 3.2.3 – 3.2.4.1– 3.2.4.2– 3.2.4.3– 3.2.4.4 – 3.2.4.5 – 3.2.4.6– 3.2.4.7 – 3.2.4.8 – 3.2.4.9– 3.2.5.1 – 3.2.5.2 – 3.2.5.3 – 3.2.5.4 – 3.2.5.5 – 3.2.5.6 – 3.2.5.7 – 3.2.5.8 – 3.2.6.1 – 3.2.6.2 – 3.2.6.3 – 3.2.7.1 – 3.2.7.2 – 3.2.7.3 – 3.2.7.4 – 3.2.7.5 – 3.2.8 – 3.2.9 – 3.2.10.1 – 3.2.10.2 – 3.2.10.3 – 3.2.10.4 – 3.2.10.5 – 3.2.10.6 – 3.2.10.7 – 3.2.10.8 – 3.3.1 – 3.4.1.2 – 3.4.1.3 – 3.4.1.4 – 3.4.1.5 – 3.4.1.6– 3.6.1.1 – 3.6.1.2 – 3.6.1.3– 3.6.1.4 – 3.6.1.5 – 3.6.1.6
PENALES	3		2.2 - 3.3.1
TOTAL		11.950.996.507	