



INFORME FINAL DE AUDITORÍA ESPECIAL ABREVIADA

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU.

VIGENCIA AUDITADA 2010-2011

SECTOR MOVILIDAD

NOVIEMBRE DE 2011

AUDITORÍA INTEGRAL AL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU

Contralor de Bogotá	MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralora Auxiliar	CLARA ALEXANDRA MÉNDEZ CUBILLOS
Director Sectorial	MAURICIO BOGOTÁ MUÑOZ
Subdirector de Fiscalización Movilidad.	CLEMENCIA GIRALDO GUTIÉRREZ
Asesor	MARÍA YAZMÍN ABRIL FERNÁNDEZ
Equipo de Auditoría	Líder LUIS FERNANDO BERDUGO MONTILLA – OSCAR EDUARDO MELO RICO MARIO SILVA VARGAS BLANCA ALCIRA RUBIO DE AMARIS DELIA ROSA SILGADO BETANCOURT XIMENA GAITÁN BETANCOURT JOSÉ BELISARIO CAÑÓN PÉREZ PEDRO HERMINZUL FRANCO PINEDA CESAR RAÚL NEME BARRERO LUIS FRANCISCO PEÑA ANGULO OLGA LUCÍA REYES HERNÁNDEZ LUIS ERNESTO AMEZQUITA CELY ALEJANDRO DUARTE VALENCIA IDALY GUTIÉRREZ MURILLO

## CONTENIDO

<b>1. MARCO LEGAL .....</b>	<b>7</b>
<b>2. SOLUCIÓN DE OBJETIVOS .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. SOLUCIÓN OBJETIVO GENERAL.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2. SOLUCIÓN OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....</b>	<b>8</b>
2.2.1. Evaluación Contratos realizados con Recursos de Valorización - Acuerdo 180 de 2005.....	8
De la evaluación realizada al tema de obras ejecutadas con recursos de valorización se evidenciaron hechos constitutivos de hallazgos de carácter administrativo, en algunos casos con presuntas incidencias disciplinarias y fiscales, que a continuación se relacionan y cuya descripción se encuentra en el capítulo 3 Resultados de Auditoría de este informe. ....	10
2.2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria debido al incumplimiento de los plazos establecidos contractualmente para suscribir el Acta de Recibo Final de Obra, una vez se ha suscrito el Acta de Terminación del Contrato. ....	10
2.2.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque el contratista realiza obras no previstas, sin tener aprobados los APU's respectivos por parte del IDU, situación que evidencia falta de control y genera incertidumbre en el desarrollo del contrato, toda vez que finalizado el contrato se continua con la aprobación de APU's no previstos. ....	10
2.2.1.3. Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal y disciplinaria porque aún falta por amortizar la suma de \$2.789.506.545.00 que corresponden al 57.41% de los dineros girados en calidad de anticipo al CONSORCIO OCCIDENTAL, una vez vencido el plazo contractual del contrato IDU 029-09, el 2 de septiembre de 2011. ....	10
2.2.1.4. Hallazgo Administrativo con presuntas incidencias Disciplinaria y Fiscal, por deficiencias en la ejecución de las obras, que afectan la calidad y por ende la estabilidad de las mismas, evidenciando un deterioro progresivo de los andenes objeto del CONTRATO IDU 029-2009, correspondiente al proyecto 410 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización, donde se cuantifican daños por un valor de CINCUENTA Y TRES MILLONES DIEZ MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$ 53.010.867) .....	10
2.2.1.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la ineficiencia, demora y omisión en el trámite de la aplicación de siete (7) procesos de multas y uno (1) de caducidad, que aunque fueron reportadas por la interventoría en su momento por los graves incumplimientos en la ejecución del contrato, no existe Resolución alguna de imposición de multa a pesar que finalizado el plazo contractual el 2 de septiembre de 2011 solamente se registró un avance físico del 56% .....	11
2.2.1.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque el IDU en desarrollo del Contrato de Obra 066 de 2009 para el proyecto 101 del Acuerdo 180 de 2005, por una deficiente planeación y cuidado en la ejecución del contrato ha ocasionado dilaciones, omisiones e inconsistencias que han afectado de manera grave la ejecución del proyecto, como el hecho de no entregar la totalidad de los predios necesarios para la construcción de las obras, estudios y diseños deficientes, demoras en permisos y licencias y falta de coordinación interinstitucional. ....	11
2.2.1.7. Presunto Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, por deficiencias en la ejecución de las obras, que afecta la calidad y por ende la estabilidad de las mismas, evidenciando un deterioro progresivo de los andenes objeto del CONTRATO IDU 149-2007, correspondiente al proyecto 401 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización, donde se cuantifican daños por un valor de ONCE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y SIETE PESOS. (\$11.382.157) .....	11



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

2.2.1.8. Una vez vencido el plazo del Contrato 020 de 2009 el pasado 6 de mayo de 2011 se evidencia Hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal porque aún falta por amortizar la suma de \$2.137.272.994 que corresponden al 52.64% de los dineros entregados en calidad de anticipo al CONTRATISTA CONSORCIO CALLE 134.....	11
2.2.1.9. Hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal porque en la construcción de los andenes de la Avenida 19 entre las Calles 134 y 161 ejecutados bajo el Contrato 020 de 2009 por el CONSORCIO CALLE 134, se utilizaron materiales que no cumplen las especificaciones técnicas requeridas y se ejecutaron obras de pésima calidad, daños que a la fecha se han estimado en la suma de \$33.111.062,53 .....	11
2.2.1.10. Hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía de \$330.745.200 porque el IDU contrato a través de la modalidad de prestación de servicios a un equipo de profesionales para realizar el seguimiento y control de las obras de los Proyectos de Valorización 122A, 123 y 124, debido a que las obras no se terminaron en el plazo contractual establecido, por falta de planeación de la Entidad y los atrasos en la ejecución de la obra. ....	12
2.2.2. Seguimiento a la Gestión predial .....	12
2.2.3. Evaluación Contratos de Distritos de Conservación .....	12
2.2.3.1. Conclusiones Seguimiento Contrato 069 de 2008 DISTRITO NORTE .....	12
2.2.3.2. Conclusiones Seguimiento Contrato 070 de 2008 DISTRITO CENTRO.....	13
2.2.3.3. Conclusiones Seguimiento Contrato 071 de 2008 DISTRITO SUR ORIENTE .....	13
2.2.3.3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debido al incumplimiento en la obligación de la interventoría de velar por el buen manejo del anticipo del contrato de obra 071 de 2008.....	14
2.2.3.4. Conclusiones Seguimiento Contrato 072 de 2008 DISTRITO SUR.....	14
2.2.3.5. Conclusiones Seguimiento Contrato 073 de 2008 DISTRITO SUROCCIDENTE .....	15
2.2.3.5.1. Denuncia Ciudadana.....	16
2.2.3.6. Conclusiones Seguimiento Contrato 074 De 2008 DISTRITO OCCIDENTE .....	17
2.2.4. Evaluación Otros Contratos de Obra. ....	17
2.2.5. Evaluación contratos de Prestación de Servicio, Convenios Interadministrativos, Contratos de Arrendamiento y Comodatos. ....	18
2.2.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no tener establecidos parámetros para la fijación de los valores en los contratos de prestación de servicios, de acuerdo a la formación académica, experiencia y demás requisitos requeridos por cada dependencia. ....	19
2.2.5.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que el contrato de comodato suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano y el Club Teatro Experimental la Mama se evidencia incumplimiento de las obligaciones contractuales. ....	19
2.2.6. Evaluación sentencias judiciales contra el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. ....	19
2.2.6.1. Hallazgo administrativo con presuntas incidencia fiscal y disciplinaria porque en desarrollo del proceso 2000-01927 entre Juan Fernando Montes contra el IDU, se cancelaron intereses por mora que ascienden a \$ 31.3 millones de pesos. ....	19
2.2.6.2. Presunto hallazgo administrativo con alcance fiscal en cuantía de (\$145.737.872 y disciplinario en desarrollo del proceso 2000-00029 entre constructora Colpatria contra el IDU. ....	20
2.2.7. Evaluación Comportamiento y Validez de la Utilización de las Vigencias Futuras .....	20
2.2.8. Evaluación Sistemas Informáticos adquiridos por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.....	21
La evaluación se realizó a los aspectos de: Utilización de Software, Actualización de Aplicativos en la vigencia 2010, Actualización de Aplicativos vigencia 2011, Software compatible con los aplicativos de las entidades distritales y Costo de adquisición de software y hardware así como el valor contable del equipo de comunicación y computación. ....	21
Producto de la verificación realizada se determino el siguiente hallazgo: .....	21
2.2.8.1 Hallazgo administrativo al establecer contratos que no se encuentran incorporados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP a través del Portal único de Contratación .....	21



<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>22</b>
<b>3.1. HALLAZGOS DETECTADOS EN EL PROCESO AUDITOR.....</b>	<b>22</b>
3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria debido al incumplimiento de los plazos establecidos contractualmente para suscribir el Acta de Recibo Final de Obra, una vez se ha suscrito el Acta de Terminación del Contrato.....	22
3.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por que el contratista realiza obras no previstas, sin tener aprobados los APU's respectivos por parte del IDU, situación evidencia falta de control y genera incertidumbre en el desarrollo del contrato, toda vez que finalizado el contrato se continua con la aprobación de APU's no previstos.....	23
3.1.3. Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal y disciplinaria porque aún falta por amortizar la suma de \$2.789.506.545.00 que corresponden al 57.41% de los dineros girados en calidad de anticipo al CONSORCIO OCCIDENTAL, una vez vencido el plazo contractual del contrato IDU 029-09, el 2 de septiembre de 2011.....	24
3.1.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal, por deficiencias en la ejecución de las obras, que afectan la calidad y por ende la estabilidad de las mismas, evidenciando un deterioro progresivo de los andenes objeto del CONTRATO IDU 029-2009, correspondiente al proyecto 410 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización, donde se cuantifican daños por un valor de CINCUENTA Y TRES MILLONES DIEZ MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$ 53.010.867).....	25
3.1.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la ineficiencia, demora y omisión en el trámite de la aplicación de siete (7) procesos de multas y uno (1) de caducidad, que aunque fueron reportadas por la interventoría en su momento por los graves incumplimientos en la ejecución del contrato, no existe Resolución alguna de imposición de multa a pesar que finalizado el plazo contractual el 2 de septiembre de 2011 solamente se registró un avance físico del 56%.....	26
3.1.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque el IDU en desarrollo del Contrato de Obra 066 de 2009 para el proyecto 101 del Acuerdo 180 de 2005, por una deficiente planeación y cuidado en la ejecución del contrato ha ocasionado dilaciones, omisiones e inconsistencias que han afectado de manera grave la ejecución del proyecto, como el hecho de no entregar la totalidad de los predios necesarios para la construcción de las obras, estudios y diseños deficientes, demoras en permisos y licencias y falta de coordinación interinstitucional.....	28
3.1.7 Presunto Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, por deficiencias en la ejecución de las obras, que afecta la calidad y por ende la estabilidad de las mismas, evidenciando un deterioro progresivo de los andenes objeto del CONTRATO IDU 149-2007, correspondiente al proyecto 401 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización, donde se cuantifican daños por un valor de ONCE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y SIETE PESOS. (\$11.382.157).....	29
3.1.8. Presunto Hallazgo administrativo con incidencias fiscal y disciplinaria porque aún falta por amortizar la suma de \$2.137.272.994 que corresponden al 52.64% de los dineros entregados en calidad de anticipo al CONSORCIO OCCIDENTAL, una vez vencido el plazo contractual del contrato IDU 020-09, el 6 de mayo de 2011.....	30
3.1.9. Presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal porque en la construcción de los andenes de la Avenida 19 entre las Calles 134 y 161 ejecutados bajo el Contrato 020 de 2009 por el CONSORCIO CALLE 134, se utilizaron materiales que no cumplen las especificaciones técnicas requeridas y se ejecutaron obras de pésima calidad que a la fecha se han calculado en la suma de \$33.111.062,53.....	31
3.1.10. Presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$330.745.200 porque el IDU contrato a través de la modalidad de prestación de servicios a un equipo de profesionales para realizar el seguimiento y control de las obras de los Proyectos de Valorización 122A, 123 y 124, debido a que las obras no se terminaron en el plazo contractual establecido, por falta de planeación de la Entidad y los atrasos en la ejecución de la obra.....	31

3.1.11. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debido al incumplimiento en la obligación de la interventoría de velar por el buen manejo del anticipo del contrato de obra 071 de 2008.	32
3.1.12. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no tener establecidos parámetros para la fijación de los valores en los contratos de prestación de servicios, de acuerdo a la formación académica, experiencia y demás requisitos requeridos por cada dependencia.	33
3.1.13. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que el contrato de comodato suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano y el Club Teatro Experimental la Mama se evidencia incumplimiento de las obligaciones contractuales.	34
3.1.14. En este ejercicio auditor se configura un presunto hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria porque en desarrollo del proceso 2000-01927 de Juan Fernando Montes contra el IDU, se cancelaran intereses por mora que ascienden a \$ 31.3 millones de pesos.	35
3.1.15. Presunto hallazgo administrativo con alcance fiscal en cuantía de (\$145.737.872 y disciplinario en desarrollo del proceso 2000-00029 entre constructora Colpatria contra el IDU.	36
3.1.16. Hallazgo administrativo al establecer contratos que no se encuentran incorporados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP a través del Portal único de Contratación	38
<b>4. ANEXOS</b>	<b>39</b>
<b>4.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS.</b>	<b>40</b>

## 1. MARCO LEGAL

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial Abreviada al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, a través de la evaluación de temas identificados en los objetivos general y específico, de la auditoría.

El Instituto de Desarrollo Urbano - IDU -, se creó mediante Acuerdo 19 de octubre 6 de 1972, como establecimiento público del nivel descentralizado del orden Distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Los estatutos de la Entidad se adoptaron mediante Acuerdo No 001 de 2009, emitido por el Consejo Directivo. De igual forma, con el Acuerdo 002 de 2009, se adoptó la nueva estructura organizacional y se definieron las funciones generales de sus dependencias.

La misión del El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU se resume en Garantizar el eficiente y eficaz desarrollo urbano integral de los proyectos de infraestructura de los sistemas de movilidad y espacio público del D.C., asegurando su funcionalidad y sostenibilidad para atender las necesidades de accesibilidad, conectividad y articulación urbano regional, contribuyendo con la productividad y competitividad de la ciudad y mejorando la calidad de vida de sus habitantes

El proceso auditor se desarrollo de acuerdo con lo establecido en la Resolución Reglamentaria No. 018 de Julio 5 de 2011, expedida por el Contralor de Bogotá, D.C., *“Por la cual se determinan y adoptan las Actuaciones Especiales de la Contraloría de Bogotá D.C.”*, publicada en el Registro Distrital No 4687 de Julio 8 de 2011, y demás normas concordantes y complementarias.

## 2. SOLUCIÓN DE OBJETIVOS

### 2.1. SOLUCIÓN OBJETIVO GENERAL.

El objetivo general de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial Abreviada, se encuentra direccionado a la evaluación de la contratación que realiza el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante el seguimiento a los contratos en sus diferentes tipologías. La solución de este objetivo general se evidencia en el desarrollo de la solución de los Objetivos específicos del presente Informe.

### 2.2. SOLUCIÓN OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

#### 2.2.1. Evaluación Contratos realizados con Recursos de Valorización - Acuerdo 180 de 2005

En desarrollo de la auditoría especial abreviada al IDU, se continúa realizando el seguimiento para determinar el estado de avance y ejecución de los 36 proyectos que conforman el grupo 1 de valorización, los cuales se vienen ejecutando mediante la suscripción de 20 contratos de obra y mediante 7 adiciones realizadas a los contratos de Transmilenio Fase III y Distritos de Conservación, lo que finalmente representa un total de 41 obras, para lo cual se solicitó al IDU, mediante oficio 80212-005 con radicado IDU 20115260892042, la información correspondiente. Información que fue suministrada por el IDU mediante radicado 20113360695271 de septiembre 29 de 2011.

Una vez evaluada la información y documentación respectiva se puede observar, que transcurridos veintitrés (23) meses de ejecución de las obras de valorización del Acuerdo 180 de 2005, el estado, de las 41 obras contratadas por el IDU por valor de \$334.495 millones, para ser ejecutadas a través de 20 contratos de obra con 7 adiciones, que conforme al avance y ejecución contractual, con corte al 30 de agosto de 2011, se han presentado en 14 contratos mayores valores a los presupuestados inicialmente, representados en mayores cantidades de obra, adiciones y reconocimientos en cuantía de \$38.996 millones, situación que se evidencia en el siguiente cuadro:



**CUADRO No. 1**  
**ESTADO ACTUAL DE LOS CONTRATOS DE VALORIZACIÓN CON CORTE A 30 DE AGOSTO DE 2011**

Millones \$

Estado actual de los contratos	De los 36 proyectos distribuidos en 41 obras		
	Obras y contratos	%	Valor
<b>1. Del total de los 27 contratos</b>			
1.1 Contratos de obra	20 contratos	74%	\$ 239.246
1.2 Adiciones a contratos de Transmilenio y Distritos	7 contratos	26%	\$ 95.249
<b>TOTAL</b>		100%	\$ 334.495
<b>2. De los 401 predios requeridos en 20 obras</b>			
2.1. Están pendientes 5 predios por entrega al contratista	En 3 Obras	7%	
2.2. Ya fueron entregados 396 predios	En 18 Obras	93%	
<b>3. Estado de ejecución de las 41 obras</b>			
3.1. Están suspendidos con avance 0%	3 Obras	7%	
3.2. Están suspendidos con avance de obra	1 Obras	3%	
3.3. En ejecución	8 Obras	20%	
3.4. Caducadas	2 Obras	5%	
3.5. La obra ya se terminó	25 Obras	60%	
3.5. Liquidadas	2 Obras	5 %	
<b>4. Valores adicionales a los contratos</b>			
4.1 Mayores cantidades de obra	7 contratos		29.860
4.2 Adiciones	8 contratos		8.707
4.3 Reconocimientos	2 contratos		428
<b>TOTAL</b>			38.996

Fuente: Oficio IDU 20113360695271 de septiembre 29 de 2011- IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá - Dirección Movilidad -

Se realizó seguimiento a los contratos de valorización encontrándose que transcurridos veintitrés (23) meses desde el inicio de la etapa de ejecución de las obras, y como lo ha advertido esta Contraloría, aún permanecen sin iniciar los proyectos 103, 122A y 122B. Adicionalmente, el proyecto 160 que esta ejecutado en un 98% ya se encuentra en servicio presentando una suspensión desde hace 90 días faltando por ejecutar obras de la EAAB, como se presenta a continuación:

**CUADRO No. 2**  
**CONTRATOS VALORIZACIÓN – OBRAS SUSPENDIDAS**  
**CORTE AGOSTO 30 DE 2011**

No.	Contrato	Proyecto	Objeto	Avance	Suspensión		Causa
					No	Tiempo	
1	IDU-071-2009	103	Avenida Germán Arciniegas (AK 11) desde Calle 106 hasta Avenida Laureano Gómez (AK 9)	0,05	1	330 días	Hasta tanto no se termine la ejecución del proyecto 102 el 7 de diciembre de 2011 no se dará inicio al proyecto
2		160	Avenida Paseo del Country (AK 15) por Avenida Carlos Lleras	98,00	1	90 días	Suspendido falta por ejecutar redes de la EAAB

			Restrepo (AC 100)			
3	Adicional 1 al contrato de obra IDU-137/2007	122 A	<b>TRAMO 122 A:</b> Ejecución de las Obras del Proyecto 122 (Av. Mariscal Sucre de la CL 19 a la CL 62) Incluido en el Grupo I de Valorización, que comprende el TRAMO A (KR 19B entre AC 26 y AC 24) y el TRAMO B (KR 19B entre AC 28 y AC 26 y KR 19 entre AC 26 y CL 28)	8,00	630 días	Los tramos de vía de la carrera 19B objeto de la adición otorgada al contrato 137-07, actualmente pertenecen a los corredores de desvíos del proyecto Transmilenio de la Av. 26, entonces hasta tanto no se modifiquen los corredores de desvíos sobre la carrera 19B no se podrá adelantar las obras de valorización contratadas
4		122 B	<b>TRAMO 122 B:</b> Ejecución de las Obras del Proyecto 122 (Av. Mariscal Sucre de la CL 19 a la CL 62) Incluido en el Grupo I de Valorización, que comprende el TRAMO A (KR 19B entre AC 26 y AC 24) y el TRAMO B (KR 19B entre AC 28 y AC 26 y KR 19 entre AC 26 y CL 28)	8,00	630 días	

Fuente: Oficio IDU 20113360695271 de septiembre 29 de 2011  
Elaboró: Contraloría de Bogotá - Dirección Sector Movilidad.

De la evaluación realizada al tema de obras ejecutadas con recursos de valorización se evidenciaron hechos constitutivos de hallazgos de carácter administrativo, en algunos casos con presuntas incidencias disciplinarias y fiscales, que a continuación se relacionan y cuya descripción se encuentra en el capítulo 3 Resultados de Auditoría de este informe.

2.2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria debido al incumplimiento de los plazos establecidos contractualmente para suscribir el Acta de Recibo Final de Obra, una vez se ha suscrito el Acta de Terminación del Contrato.

2.2.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque el contratista realiza obras no previstas, sin tener aprobados los APU's respectivos por parte del IDU, situación que evidencia falta de control y genera incertidumbre en el desarrollo del contrato, toda vez que finalizado el contrato se continua con la aprobación de APU's no previstos.

2.2.1.3. Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal y disciplinaria porque aún falta por amortizar la suma de \$2.789.506.545.00 que corresponden al 57.41% de los dineros girados en calidad de anticipo al CONSORCIO OCCIDENTAL, una vez vencido el plazo contractual del contrato IDU 029-09, el 2 de septiembre de 2011.

2.2.1.4. Hallazgo Administrativo con presuntas incidencias Disciplinaria y Fiscal, por deficiencias en la ejecución de las obras, que afectan la calidad y por ende la estabilidad de las mismas, evidenciando un deterioro progresivo de los andenes objeto del CONTRATO IDU 029-2009, correspondiente al proyecto 410 del

Acuerdo 180 de 2005 de Valorización, donde se cuantifican daños por un valor de CINCUENTA Y TRES MILLONES DIEZ MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$ 53.010.867)

2.2.1.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la ineficiencia, demora y omisión en el trámite de la aplicación de siete (7) procesos de multas y uno (1) de caducidad, que aunque fueron reportadas por la interventoría en su momento por los graves incumplimientos en la ejecución del contrato, no existe Resolución alguna de imposición de multa a pesar que finalizado el plazo contractual el 2 de septiembre de 2011 solamente se registró un avance físico del 56%

2.2.1.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque el IDU en desarrollo del Contrato de Obra 066 de 2009 para el proyecto 101 del Acuerdo 180 de 2005, por una deficiente planeación y cuidado en la ejecución del contrato ha ocasionado dilaciones, omisiones e inconsistencias que han afectado de manera grave la ejecución del proyecto, como el hecho de no entregar la totalidad de los predios necesarios para la construcción de las obras, estudios y diseños deficientes, demoras en permisos y licencias y falta de coordinación interinstitucional.

2.2.1.7. Presunto Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, por deficiencias en la ejecución de las obras, que afecta la calidad y por ende la estabilidad de las mismas, evidenciando un deterioro progresivo de los andenes objeto del CONTRATO IDU 149-2007, correspondiente al proyecto 401 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización, donde se cuantifican daños por un valor de ONCE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y SIETE PESOS. (\$11.382.157)

2.2.1.8. Una vez vencido el plazo del Contrato 020 de 2009 el pasado 6 de mayo de 2011 se evidencia Hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal porque aún falta por amortizar la suma de \$2.137.272.994 que corresponden al 52.64% de los dineros entregados en calidad de anticipo al CONTRATISTA CONSORCIO CALLE 134

2.2.1.9. Hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal porque en la construcción de los andenes de la Avenida 19 entre las Calles 134 y 161 ejecutados bajo el Contrato 020 de 2009 por el CONSORCIO CALLE 134, se utilizaron materiales que no cumplen las especificaciones técnicas requeridas y se ejecutaron obras de pésima calidad, daños que a la fecha se han estimado en la suma de \$33.111.062,53

2.2.1.10. Hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal en cuantía de \$330.745.200 porque el IDU contrato a través de la modalidad de prestación de servicios a un equipo de profesionales para realizar el seguimiento y control de las obras de los Proyectos de Valorización 122A, 123 y 124, debido a que las obras no se terminaron en el plazo contractual establecido, por falta de planeación de la Entidad y los atrasos en la ejecución de la obra.

#### 2.2.2. Seguimiento a la Gestión predial

Para efectos de adelantar las obras con recursos de valorización provenientes del Acuerdo 180 de 2005 se realizó en el proceso auditor especial abreviado seguimiento a la gestión de adquisición de predios y su entrega para la ejecución de las obras.

En desarrollo del Grupo I de Valorización, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU decidió contratar paralelamente estudios, diseños, adquisición de predios y la contratación de obra; lo que generó en algunos proyectos, atrasos que dilataron los tiempos programados de ejecución, generaron costos adicionales a los contratos de obra e interventoría y en otros casos las obras fueran entregadas de manera incompleta.

#### 2.2.3. Evaluación Contratos de Distritos de Conservación

En la presenta auditoría fueron objeto de seguimiento los contratos suscritos por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU con el propósito de verificar, en términos generales: Plazos y atrasos. Estado del Anticipo, Observaciones de los Informes de Interventoría, Modificaciones de los Estudios y Diseños, Procesos de Multas, etc. El proceso incluyó, de manera selectiva, visitas de obra a cada uno de los frentes.

##### 2.2.3.1. Conclusiones Seguimiento Contrato 069 de 2008 DISTRITO NORTE

De acuerdo a lo observado a la fecha el contrato presenta un retraso del **15,02%**, la interventoría y el IDU han tomado medidas puntuales concernientes en la imposición de **multas** al contratista, por los incumplimientos en el cronograma de obras y en la entrega de certificaciones de material de fresado.

En comparación con el período inmediatamente anterior, se ha visto un incremento en el atraso y la reincidencia de los incumplimientos; a la fecha no se ha cumplido con la totalidad de las actividades del programa de trabajo 2011 de la cual ha sido objeto de descargos (programa de trabajo vigencia 2011 y programa de trabajo plan de contingencia).

Para terminar el contrato faltan 12 meses en los cuales la inversión deberá ser de \$ 37.350. Millones para dar cumplimiento con la meta de \$ 107. 042, Millones.

A la fecha de elaboración del presente informe se estableció que ninguno de los segmentos ejecutados ha sido recibido por la interventoría ni entregado formalmente al IDU, puesto que se presentan algunas observaciones a las cuales el contratista esta dando alcance. La coordinación del IDU, la interventoría y el contratista continúan realizando visitas conjuntas y recorridos con el objeto de verificar los correctivos correspondientes a cada uno de los tramos.

#### 2.2.3.2. Conclusiones Seguimiento Contrato 070 de 2008 DISTRITO CENTRO

Transcurrido 32 de los 46 meses del plazo contractual (69,56%) del contrato se ha ejecutado el 69,81% del presupuesto de obra presentando un adelanto del 5,35%.

Del anticipo otorgado a la fecha por \$18.576,9 millones está pendiente por amortizar \$4.369,4 millones correspondiente al **23.52%** del total con corte 25 de septiembre de 2011.

A octubre de 2011 de los 98 tramos ejecutados a la fecha, no se ha recibido ninguno y el 43,88% de los frentes terminados presentan falta de demarcación.

El valor final del Proyecto de Valorización 122C (Avenida Mariscal Sucre) es de \$9.484,8 millones, excediendo el valor contratado (\$5.211,7 millones) en un 81.99% y se terminó once (11) meses después de lo previsto. En el alcance del Contrato Adicional no quedo incluido el presupuesto para la conexión con la Calle 45 y en la actualidad la Entidad no cuenta con los recursos

El valor final del Proyecto 122D (Avenida Colombia) es de \$1.786,2 millones excediendo el valor contratado (\$1.689,4 millones), en un 5.73% y se terminó tres (3) meses después de lo previsto

El valor final del Proyecto 172(Avenida Cundinamarca) es de \$6.258,8 millones, excediendo el valor contratado (\$4.327,4 millones), en un 44,63% (\$1.931,3 millones) y se terminó once (11) meses después de lo previsto.

#### 2.2.3.3. Conclusiones Seguimiento Contrato 071 de 2008 DISTRITO SUR ORIENTE

A pesar de que en mayo de 2010 el contrato fue cedido, los atrasos en la ejecución continuaron, a la fecha queda pendiente por ejecutar el 66% del total de los recursos. Ningún frente de obra ha sido recibido debido a que presentan pendientes por remates y demarcación.

El Contratista no dispuso de los recursos necesarios para la ejecución del contrato (material, personal, equipo y vehículos), generando inactividad y abandono de los frentes de obra, el IDU impuso una multa por la suma de \$601.520.000 la cual se encuentra ejecutoriada.

Por las deficiencias presentadas en el manejo del anticipo el IDU expidió resolución declarando el siniestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, por valor de \$5.850.909.111; actualmente se encuentra en trámite de los recursos interpuestos por el contratista.

Al contrato se le declaró la caducidad, por valor de \$28.016.023.941, la cual fue confirmada el 28 de octubre de 2011 mediante Resolución 3455.

2.2.3.3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debido al incumplimiento en la obligación de la interventoría de velar por el buen manejo del anticipo del contrato de obra 071 de 2008.

El Instituto de Desarrollo Urbano - IDU suscribió el Contrato IDU-093 de 2008 con CONSORCIO PRO-3 para la ejecución de la Interventoría del proyecto, que tiene por objeto "INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, LEGAL, SOCIAL Y AMBIENTAL DE LAS OBRAS Y ACTIVIDADES PARA LA MALLA VIAL ARTERIAL, INTERMEDIA Y LOCAL DE LOS DISTRITOS DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C., CORRESPONDIENTE AL GRUPO N° 3."

#### 2.2.3.4. Conclusiones Seguimiento Contrato 072 de 2008 DISTRITO SUR

El control de la programación de obras para el año 2011, que contempla realizar trabajos por un valor de \$ 59.977 millones de pesos, se realiza teniendo como base el documento entregado en comunicación CVD-IDU072-741-2010 del 31 de diciembre de 2010 por el Consorcio Vías del Distrito, aprobado por la interventoría y avalado por el IDU.

Con corte al 1 de Septiembre de 2011, el Consorcio Vías del Distrito ha ejecutado un valor aproximado de \$ 46.364.306.802 de los \$ 59.977.953.531 programados.

De acuerdo a lo programado para el año 2011, se observa que el atraso se ha incrementado mes a mes. Es decir en ninguno de los meses se ha dado cumplimiento al cronograma inicial de obra.

Así mismo transcurridos 31 meses del plazo contractual, el contratista ha ejecutado el 48,7% del presupuesto de obra

Para el mes de septiembre el atraso es del 23.22%

Para terminar el contrato faltan nueve (9) meses en los cuales la inversión deberá ser de \$ 36.761.Millones para dar cumplimiento a la meta de \$100.487.Millones

A pesar de que en el presente mes se mejoró el avance de obra, aún se reporta un atraso del 23, 22 % del valor del contrato, debido a los bajos avances de los meses anteriores.

De acuerdo al seguimiento realizado por la interventoría, el atraso se debe a la falta de organización del Consorcio Vías del Distrito, a la dependencia de los sub. contratistas, a que en los períodos de condiciones climáticas favorables no se implementan medidas para optimizar los recursos y adelantar los trabajos programados, incluida la demarcación de los frentes terminados, además a que el Consorcio Vías del Distrito no trabaja jornadas adicionales (nocturnas) programadas, a pesar de contar con PMT aprobados las 24 horas para la mayoría de los frentes; en contadas ocasiones se utiliza la jornada adicional para cumplir tareas no ejecutadas en el día debido a demoras en el suministro de concretos o mezclas asfálticas y a las lluvias.

#### *2.2.3.5. Conclusiones Seguimiento Contrato 073 de 2008 DISTRITO SUROCCIDENTE*

Con corte a septiembre de 2011, han transcurrido 31 meses del plazo contractual (67,39%) y el contratista ha ejecutado el \$84.684.538.247 (70,67%) del presupuesto de obra (\$ 119.833.235.356)

Para terminar el contrato faltan 14 meses, en los cuales la inversión deberá ser de \$34.808,3 millones para dar cumplimiento con la meta de \$119.833,2 millones. La ejecución promedio mensual para poder cumplir debería ser de \$ 2.486,3 millones, valor que se encuentra por un 5.91% por debajo del comportamiento ejecutado en lo corrido del año 2011 (\$ 2.339.308.438).

Con corte a septiembre de 2011 el contrato presentó atraso del 0, 32%.

A septiembre 15 de 2011 está pendiente por amortizar \$5.394 millones correspondiente al 25,83% del anticipo otorgado por el IDU (\$20.885,9 millones)

A septiembre 15 de 2011 de los 92 tramos ejecutados a la fecha, sólo se han recibido ocho (8) que corresponden al 8.70%, quedando pendiente de recibido por parte del IDU 84 tramos, los cuales fueron ejecutados en la vigencia 2010 y de los 44 tramos programados por ejecutar en la vigencia 2011, aún se encuentran 17 tramos por iniciar, dado que se está a tres (3) meses de finalizar la vigencia.

#### 2.2.3.5.1. Denuncia Ciudadana

Mediante oficio radicado No 2011EE79745 O en la Contraloría General de la República y trasladado a la Contraloría de Bogotá con oficio radicado con No 2011112827 del 2011-10-24 la ciudadana HILDA CARMENZA GALEANO CASTRO, solicita:

*“se sirvan ubicar a qué Consorcio le corresponde la recuperación de la AVENIDA CIUDAD DE CALI DESDE LA CALLE 13 HASTA LAS AMÉRICAS, ya que, como residente de éste Sector, he observado desde hace 3 años aproximadamente (sic) personal realizando arreglos, pero no se avanza en la finalización de ésta obra perjudicando las personas que a diario nos movilizamos y la verdad, no vemos un avance positivo, al contrario, mucho flujo vehicular que causa demasiado represamientos y accidentes, debido a la demora en la obra de ésta importante avenida” y “Ruego a quien corresponda intervenir para que se agilicen éstos trabajos y así contribuir a la descongestión, descontaminación debido al polvo, y demoras en el desplazamiento a los diferentes lugares de trabajo.”*

Mediante oficio 80212-031 y radicado IDU 20115260978682 de octubre 28 de 2011, la Contraloría de Bogotá solicitó al IDU informar las actuaciones adelantadas por la Entidad relacionadas con la queja interpuesta por la ciudadana, a lo cual el Instituto remite<sup>1</sup> copia del oficio<sup>2</sup> mediante el cual da respuesta a la peticionaria en los siguientes términos:

*“La Avenida Ciudad de Cali entre Calle 8 y límites con el Río Fucha, la está ejecutando el IDU por medio del Contrato de Obra IDU-073 de 2008, cuyo objeto es “OBRAS Y ACTIVIDADES PARA LA MALLA VIAL ARTERIAL, INTERMEDIA Y LOCAL DEL DISTRITO DE CONSERVACION DEL GRUPO 5 DISTRITO SUROCCIDENTE”, suscrito con el contratista Unión Temporal Mantenimiento Vial de Bogotá, con el acompañamiento y supervisión del Consorcio Intervales (Contrato de Interventoría IDU-095 de 2008), firma encargada de garantizar la óptima ejecución de las actividades realizadas.*

Igualmente le informan a la ciudadana que las actividades que se están ejecutando, iniciaron en febrero de 2010, consisten en la rehabilitación del corredor vial, lo que implica el reemplazo de la estructura de pavimento existente, incluyendo las capas granulares y asfálticas; así como mejoras en la geometría de la vía para optimizar la operación del tránsito.

Le comunican que durante el proceso constructivo se presentaron inconvenientes con las redes hidráulicas, lo que conllevó a ampliar un colector de aguas lluvias y

<sup>1</sup> Oficio STMSV 20113560754431 de octubre 28 de 2011

<sup>2</sup> Oficio STMSV 2011560754401 de octubre 28 de 2011



habilitar tramos del mismo, actividades no previstas en el diseño y que sólo hasta mayo de 2011, la EAAB suministró la tubería para iniciar los trabajos.

Por otra parte, la temporada invernal que se presentó en el año 2010 y durante este año, han incrementado los plazos de ejecución. Generando obras imprevistas, afectando el material puesto en obra, lo que ha ocasionado tiempos muertos en los cuales no se observa actividad.

Adicionalmente que debido a la importancia de este corredor vial y al alto flujo de vehículos, se realizan intervenciones en tramos cortos, con afectación a media calzada, sin cierres totales, con la implementación de contraflujos, de acuerdo con los Planes de Manejo de Tráfico aprobados por la Secretaria Distrital de Movilidad.

Y por último se le informa a la ciudadana de los frentes que se han puesto al servicio de la comunidad tanto en la calzada oriental como en la occidental y de la adecuación de las intersección que se ejecutó y la que se encuentra en ejecución actualmente y del frente de obra que se encuentra en ejecución (Calzada occidental entre la calle 12 y la calle 13D). La terminación de las obras referidas se tiene prevista para el mes de diciembre de 2011.

#### *2.2.3.6. Conclusiones Seguimiento Contrato 074 De 2008 DISTRITO OCCIDENTE*

Transcurrido 31 meses del plazo contractual (67,4%) el contrato ha ejecutado el 63,5% del presupuesto de obra.

El contrato de obra 074 de 2008, a septiembre de 2011, presenta un adelanto del 3,3%, sin embargo, a 28 de septiembre de 2011, ningún frente se ha recibido por parte del IDU.

Para terminar el contrato faltan 15 meses, en los cuales la inversión deberá ser de \$42.709,9 millones para dar cumplimiento con la meta de \$116.965 millones. La ejecución promedio mensual para poder cumplir debería ser de \$2.847 millones.

#### *2.2.4. Evaluación Otros Contratos de Obra.*

*Contrato de Obra IDU-7 de 2010* suscrito con el objeto de: "El contratista se obliga para con el IDU por el sistema de precios unitarios y a monto agotable a realizar el levantamiento de acabados actuales, alistamiento de superficies de placas, suministro e instalación de piso en vinilo imitación madera para tráfico pesado industrial en la sede principal del IDU ubicada en la calle 22 No 6-27 de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el Pliego de condiciones, en especial lo dispuesto en el anexo técnico"

Contrato con un valor de trescientos millones de pesos (300.000.000.00) que se pagarán en mensualidades vencidas de acuerdo con la obra efectivamente realizada conforme al contrato, precisando que cada pago se realizará al término y entrega parcial de obra a satisfacción por piso terminado, previa verificación y aprobación por parte del coordinador del IDU.

Para este contrato el plazo es de Seis (6) meses, a partir que se suscriba el acta de iniciación y/o se terminará cuando se agote el valor total de los recursos, prórrogas si por circunstancias previamente revisadas y aprobadas por el supervisor designado por el IDU, y el área coordinadora, se requiere modificar el plazo del contrato, las partes celebrarán una adición en plazo de acuerdo con las disposiciones legales, este contrato se firmo el 23 de junio de 2010 y el acta de inicio se firmo el día 11 de septiembre de 2010, tiene el contrato una adición en plazo No 1 por un término de nueve (9) meses y veinte (20) días, la anterior adición se firmo el día 10 de marzo de 2011.

Como una situación adicional se estableció la suscripción del contrato de arrendamiento No IDU – 011 de 2011 celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano y Julio Corredor O & Cia. Ltda con el objeto de el uso y goce a titulo de arrendamiento de los pisos segundo (2º) y tercero (3º) del inmueble ubicado en la carrera 7 No 22-86 Bloque A, en la ciudad de Bogotá, surgido en razón del contrato de obra IDU 7 – 2010.

No es claro para la Contraloría de Bogotá el hecho de que el contrato de obra se suscribe por un plazo de seis (6) meses y luego a éste se le realiza una prórroga por nueve (9) meses y veinte (20) días, determinando deficiencias en los estudios previos realizados para efectuar la obra debido a que el pago de nueve meses y veinte días generarían detrimento al patrimonio del Instituto de Desarrollo Urbano IDU.

#### 2.2.5. Evaluación contratos de Prestación de Servicio, Convenios Interadministrativos, Contratos de Arrendamiento y Comodatos.

Para la evaluación de este componente de la auditoría se realizo seguimiento a los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, los contratos realizados con Ecaes, contratos con otros profesionales así como su comparación con el personal de planta.

De otra parte se evaluó lo referente a Convenios Interadministrativos, Contratos de Arrendamiento y Comodatos, evaluación que se resume en la identificación de los siguientes hallazgos:

2.2.5.1. *Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no tener establecidos parámetros para la fijación de los valores en los contratos de prestación de servicios, de acuerdo a la formación académica, experiencia y demás requisitos requeridos por cada dependencia.*

2.2.5.2. *Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que el contrato de comodato suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano y el Club Teatro Experimental la Mama se evidencia incumplimiento de las obligaciones contractuales.*

2.2.6. Evaluación sentencias judiciales contra el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

En el período que se audita (1-I-2010 y 30-IX- 2011) el IDU tiene abiertos 1133 procesos en contra y 276 funge como demandante. El valor de las pretensiones de las demandas asciende a la astronómica suma de los \$5.7 billones de pesos. Del total de demandas en contra, 89 tienen fallo desfavorable de primera instancia y de estos últimos 31 se encuentran firme, los restantes tiene recurso de apelación presentada por el IDU.

Del total de sentencias seleccionadas para ser auditadas, se revisó el texto de fallo de 15, e las cuales 4 con Acciones de Tutela y las restantes son Acciones Populares.

En los procesos en que el IDU es sujeto pasivo, a 8-VIII-2011, las demandas más numerosas corresponde a:

- a) *Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho 262*
- b) *Acciones Populares y de grupo 219*
- c) *Reparación Directa 203*
- d) *Acción Contractual 193*
- e) *Conciliaciones 56*
- f) *Ejecutivos 69*
- g) *Acciones de Tutela 40*

En el ejercicio auditor se estableció que de los fallos ejecutoriados en el 2011, solo el proceso 2000-01927 tiene asignado el pago de intereses corrientes.

2.2.6.1. *Hallazgo administrativo con presuntas incidencia fiscal y disciplinaria porque en desarrollo del proceso 2000-01927 entre Juan Fernando Montes contra el IDU, se cancelaron intereses por mora que ascienden a \$ 31.3 millones de pesos.*

Al ciudadano Juan Fernando Montes Villa, le fue declarado una incapacidad permanente para trabajar del 71%, resultado de un accidente ocurrido el 19 de abril de 1999 en la carrera 11 con calle 86. El afectado a través de apoderado judicial presentó demanda de Reparación Directa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en julio de 2004 este despacho declaró responsable al IDU de los perjuicios materiales y morales causados al señor Montes Villa.

*2.2.6.2. Presunto hallazgo administrativo con alcance fiscal en cuantía de (\$145.737.872 y disciplinario en desarrollo del proceso 2000-00029 entre constructora Colpatria contra el IDU.*

El IDU a través de la Resolución 2500 de 30-VII-1997 asignó la contribución por beneficio local de que trataba el Acuerdo 25 de 1995 a las obras viales incluidas en el Plan de Desarrollo Formar Ciudad.

Para la Contraloría de Bogotá los hechos se resumen en que, Constructora Colpatria recibió el beneficio de las obras que se planificaron y realizaron en el sector de Córdoba; pero resultado de errores cometidos por el IDU, el Distrito no recibió los dineros que debía recibir, configurándose un detrimento al patrimonio distrital.

El detrimento se cuantifica igual al valor de los dineros que el Consejo de Estado ordenó devolver (\$145.737.872) más los intereses que causen hasta el momento del desembolso.

Situación a que se llega resultado del desconocimiento de la Resolución 474 de 1995, para el caso de los \$145 millones; y para el caso de los intereses, resultado del desconocimiento del Art. 176 del C.C.A. que señala que las sentencias judiciales deben pagarse 30 días después del fallo,

**2.2.7. Evaluación Comportamiento y Validez de la Utilización de las Vigencias Futuras**

Esta evaluación tiene por objeto determinar el comportamiento de las vigencias futuras conforme a la normatividad vigente y la circular expedida por la Auditoría General y la Contraloría General de la República.

Es de anotar que los Acuerdos 340 y 318 fueron emitidos en el año de 2008, y que la Circular conjunta de la Contraloría General y de Procuraduría General de la Nación es de fecha posterior, es decir del 8 de septiembre de 2010, este ente de control considera que aunque al IDU, le fueron otorgados recursos por vigencias futuras para gastos de funcionamiento, esto obedece a la autorización dada por el CONFIS, según Acta No. 8 del 8 de julio y 13 de octubre de 2008.

## 2.2.8. Evaluación Sistemas Informáticos adquiridos por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

La evaluación se realizó a los aspectos de: Utilización de Software, *Actualización de Aplicativos en la vigencia 2010*, *Actualización de Aplicativos vigencia 2011*, *Software compatible con los aplicativos de las entidades distritales* y *Costo de adquisición de software y hardware así como el valor contable del equipo de comunicación y computación.*

*Producto de la verificación realizada se determino el siguiente hallazgo:*

### 2.2.8.1 Hallazgo administrativo al establecer contratos que no se encuentran incorporados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP a través del Portal único de Contratación

En la evaluación de los Sistemas de información que posee el Instituto y en el marco de la Auditoria Especial Abreviada, de los cuales se verificó el manejo de los sistemas de contratación el Sistema Electrónico para la contratación pública – SECOP y el Portal de Contratación a la Vista –CAV, evidenciando, que la información correspondiente a los siguientes contratos:

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. HALLAZGOS DETECTADOS EN EL PROCESO AUDITOR

3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria debido al incumplimiento de los plazos establecidos contractualmente para suscribir el Acta de Recibo Final de Obra, una vez se ha suscrito el Acta de Terminación del Contrato.

Con respecto a la ejecución de cada uno de los proyectos de valorización se evidencia que, a 30 de agosto de 2011 se han terminado 27 de las 41 obras contratadas correspondientes al 66% del total, en donde se observa que únicamente se han liquidado 2 contratos de obra correspondientes a la vigencia 2007. Los 25 contratos restantes cuentan con Acta de Terminación de Contrato de Obra, sin embargo en ningún contrato se ha suscrito el Acta de Recibo Final de Obra, como lo establecen los contratos en lo referente a OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA, "... el Acta de Recibo Final de Obra se debe suscribir a más tardar 30 días hábiles siguientes a la suscripción del Acta de terminación de obra".

Es de aclarar que el Acta de Recibo Final de obra, es el procedimiento documentado mediante el cual se constata el estado de las obras y en donde el contratista hace entrega y la interventoría en representación del IDU recibe a satisfacción las obras ejecutadas.

El IDU mediante Acta de Visita Fiscal realizada el 10 de noviembre de 2011 manifiesta que *"En consecuencia y de conformidad con lo establecido en el manual de gestión integral de proyectos de infraestructura vial y espacio público (Manual de interventoría vigente), el acta de recibo final de obra se firma una vez se hayan atendido las no conformidades encontradas en los diferentes contratos"*, es decir, es evidente que las obras no cuentan con Acta de Recibo Final toda vez que el contratista no ha cumplido con todos los compromisos contractuales.

Lo anterior, permite concluir que una vez determinado el incumplimiento a las obligaciones contractuales, el IDU no ha iniciado acciones pertinentes que conduzcan a dar aplicación a la CLÁUSULA DE MULTAS en lo referente al numeral 2. que establece que ***"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"***.

Si bien es cierto, la suscripción del Acta de Recibo Final de Obra obedece al cumplimiento de todas las condiciones establecidas contractualmente y al Manual Integral de Gestión de Proyectos (Técnica, SISO, forestal, social y ESP's) todas de responsabilidad del contratista, es el IDU en los términos establecidos por la Entidad misma, quien debe exigir y hacer cumplir la norma, toda vez que es el Acta de Recibo Final de Obra el documento que finalmente establece en cantidad, valor y calidad de las obras ejecutadas, o de lo contrario iniciar los procedimientos de aplicación de multas.

La aplicación de multas en los contratos administrativos no puede convertirse en una actuación voluntaria sino en una facultad obligatoria, imperativa y forzosa para los servidores públicos cuando se observe en la ejecución de los contratos que existen incumplimientos evidentes, ciertos e indiscutibles que al final por no tomarse medidas apremiantes, resultan comprometiendo los recursos en sumas no contempladas dentro de la relación contractual y poniendo en entre dicho la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración estatal.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Contrato de obra, 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 numeral 1.

3.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por que el contratista realiza obras no previstas, sin tener aprobados los APU's respectivos por parte del IDU, situación evidencia falta de control y genera incertidumbre en el desarrollo del contrato, toda vez que finalizado el contrato se continua con la aprobación de APU's no previstos.

Situación que se presenta en el CONTRATO IDU – 018- 2009 Construcción a precios unitarios con ajustes del puente peatonal código de obra 334 del acuerdo 180 de 2005 de valorización, correspondiente al puente peatonal de la avenida José celestino Mutis (AC 63) por parque el lago en Bogota D.C.

Lo anterior, significa que el contratista realizó obras, sin tener precios pactados contractualmente, que las obras se ejecutaron 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 presupuestales y de avance de obra no corresponden a la realidad del proyecto.

Este ente de control considera grave el hecho que se autoricen, reconozcan o paguen obras no previstas, sin que previamente se hayan acordado los precios de aprobación unitarios inicialmente; éstos constituyen riesgos innecesarios que

podrían dar lugar a reclamaciones posteriores, cobro de sumas excesivas y detrimento a los recursos públicos, se nota de manera grave falta de coordinación, supervisión y control en el desarrollo y ejecución contractual.

Por lo expuesto, se estaría incumpliendo con lo establecido en el Contrato de Interventoría, CLAUSULA 7. OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR – a) Obligaciones relacionadas con las actividades preliminares y requisitos para la firma del acta de iniciación de la interventoría: numeral 7 y Obligaciones Generales: numerales 2, 3 y 5 además de lo establecido en el manual de interventoría del Instituto de Desarrollo Urbano y del contrato de obra IDU-018-2009 CLÁUSULA 5. ITEMS NO PREVISTOS – “Los items no previstos deben someterse a la evaluación y concepto técnico y económico por parte de la Interventoría y a consideración final del IDU, antes de llevarla a cabo, previa expedición del respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal.” (Subrayado fuera de texto).

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, Manual de Interventoría Resolución 167 del 16 de enero de 2006, Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 24 y 26; Ley 734 de 2002 artículos 34 numerales 1 y 2; artículo 35 numeral 1.

3.1.3. Hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal y disciplinaria porque aún falta por amortizar la suma de \$2.789.506.545.00 que corresponden al 57.41% de los dineros girados en calidad de anticipo al CONSORCIO OCCIDENTAL, una vez vencido el plazo contractual del contrato IDU 029-09, el 2 de septiembre de 2011.

El contrato 029 de 2009 que tiene por objeto la construcción de andenes en ambos costados de la Cra. 15 desde la calle 100 hasta la calle 122 y andenes de la Cra.15 del costado occidental y separador central desde la calle 122 hasta la calle 127 fue adjudicado en septiembre de 2009 al CONSORCIO OCCIDENTAL integrado por CONSTRUCTURA INCA LTDA, GEOS CONSULTING S.A. Y H&H ARQUITECTURA S.A. por un valor de \$13.061 millones y un plazo inicial de doce (12) meses.

Por concepto de anticipo se le otorgó la suma de **\$5.224.774.509.00** equivalente al 40% del valor inicial del contrato, a los cuales se les realizó una deducción de \$365.7 millones por concepto de impuestos, consignándose en la cuenta conjunta la suma de **\$4.859.040.293**, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Por lo anterior, este Ente de Control dentro del seguimiento realizado al Contrato 020 de 2009 evidenció que de los **\$4.859.040.293** disponibles por el contratista, a



diciembre de 2010 se habían realizado giros por valor de **\$4.831.691.384**, de los cuales solamente se encuentra amortizada la suma de **\$2.069.533.748** que corresponde al 57.41%. Lo anterior evidencia la baja facturación que presentó la ejecución del proyecto que hubiera permitido una amortización acorde con el anticipo otorgado.

De lo relacionado anteriormente se puede concluir que después de vencido el plazo contractual el 2 de septiembre de 2011, el 57.41% de estos recursos equivalentes a **\$2.789.506.545** permanecen en poder de terceros y continúan sin que se pueda establecer el destino y uso de los mismos. Así mismo, debido a la baja ejecución del contrato sólo se amortizó un 42.59%, es decir **\$2.069.533.748**.

Por las inconsistencias presentadas en el manejo del anticipo sin que el IDU tomara acciones concretas, hoy se encuentra en riesgo el 57.41% del anticipo otorgado al CONSORCIO OCCIDENTAL, es decir, la suma de **\$2.789.506.545** que debe ser reintegrada por el Contratista.

En este sentido se observa que no se ha dado cabal cumplimiento al numeral 4.5.1.3 *Manejo del anticipo* del Manual de Interventoría adoptado por el IDU mediante Resolución No. 167 del 16 enero de 2006 (vigente a la fecha en que se otorgó el anticipo), conducta descrita que se enmarca en el numeral 1 artículo 34 de la ley 734 de 2002, por lo cual se configura una irregularidad administrativa con incidencia disciplinaria y fiscal.

3.1.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal, por deficiencias en la ejecución de las obras, que afectan la calidad y por ende la estabilidad de las mismas, evidenciando un deterioro progresivo de los andenes objeto del CONTRATO IDU 029-2009, correspondiente al proyecto 410 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización, donde se cuantifican daños por un valor de CINCUENTA Y TRES MILLONES DIEZ MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$ 53.010.867)

En visita realizada el día 18 de Octubre de 2011, por el grupo auditor, al lugar donde se están ejecutando las obras de los andenes de la carrera 15, se evidenciaron irregularidades en cuanto a la calidad de los materiales utilizados y a la ejecución de las obras como: calidad de adoquín, dilataciones entre adoquines instalados, remates pendientes, calidad del concreto utilizado en obra, calidad de losas prefabricadas, calidad de adoquín en concreto, desniveles en los andenes ya intervenidos, desniveles en las tapas de las cajas de servicios públicos, entre otros.

Este Ente de Control se permite precisar que esta cuantificación es el resultado de lo observado en las visitas realizadas al proyecto hasta el 18 de Octubre de 2011, fecha en la cual ya se había vencido el plazo del Contrato 020 de 2009.

Igualmente, que estos valores pueden incrementarse por la no culminación de la totalidad de las obras y por el deterioro prematuro que presenta el proyecto así como la falta de mantenimiento.

Las actuaciones descritas, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 26, numerales 1, 2 y 4; Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 734 de 2002, artículos 34 numerales 1, 2, 25 y 21; artículo 35 numeral 1.

3.1.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la ineficiencia, demora y omisión en el trámite de la aplicación de siete (7) procesos de multas y uno (1) de caducidad, que aunque fueron reportadas por la interventoría en su momento por los graves incumplimientos en la ejecución del contrato, no existe Resolución alguna de imposición de multa a pesar que finalizado el plazo contractual el 2 de septiembre de 2011 solamente se registró un avance físico del 56%

Este Ente de Control mediante Acta de Visita Fiscal realizada el 15 de noviembre de 2011 evidenció, que en la ejecución y desarrollo del Contrato IDU-029-09 suscrito con el CONSORCIO OCCIDENTAL se presentaron siguientes situaciones que ameritan el inicio de siete (7) procedimientos de multa y uno (1) de caducidad por los incumplimientos presentados durante la ejecución del contrato, con el agravante de que el contrato no se cumplió en su totalidad ya que a septiembre 2 de 2011, fecha en que se venció el plazo contractual, se registraba un avance físico del 55.89%.

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante oficio con radicado IDU 20113360710211 de octubre 12 de 2011, les comunicó al Consorcio Occidental, a sus consorciados y a la Compañía de Seguros, el inicio del procedimiento administrativo tendiente a la aplicación de la declaratoria de incumplimiento señalada en la Cláusula 18 MULTAS Y CLAUSULA PENAL, numeral 2 del Contrato IDU-029 de 2009, y **los citó para que el día jueves 20 de octubre de 2011 a las 10:00 a.m., comparezcan ante la Dirección Técnica de Construcciones, con el fin de presentar sus descargos en Audiencia Pública.**

Las **MULTAS** son sanciones pecuniarias impuestas por incumplimiento de los contratos en aplicación de cláusulas contractuales cuyo contenido ha sido previamente acordado entre contratante y contratista, las cuales dan lugar a imponer las medidas sancionatorias que correspondan y se constituye en un instrumento de control de la Entidad Contratante para exigir del Contratista el cumplimiento de la totalidad de sus obligaciones contractuales.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

El Instituto de Desarrollo Urbano "IDU" expidió la Resolución N° 7553 DE 21 DE DICIEMBRE DE 2006, por medio de la cual adopta el **MANUAL DE CONTRATACIÓN**, este contiene todos los mecanismos, procedimientos y actuaciones que debe seguir esta entidad, en el cumplimiento de los fines de la contratación administrativa.

En el **Numeral 7** establece las actuaciones que ha de seguir el IDU en el evento de presentarse **incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Contratista** y seguidamente en el numeral 7.2., tiene previsto el **Procedimiento para la imposición de multas**, la cual parte de un posible incumplimiento de una obligación contractual, conocido por el IDU o por el Interventor, acto seguido se da traslado al Contratista de los hechos que pudieran originar el presunto incumplimiento, este procede a dar explicaciones y respuestas a los cargos que se le imputan aportando las pruebas que considere convenientes, el IDU procede a evaluar los argumentos del contratista y si estos desestiman o justifican las imputaciones hechas, procede a archivar el proceso o en su defecto expide resolución imponiendo multa y estableciendo la responsabilidad y determinando el valor de la multa de acuerdo con las condiciones acordadas, contra dicha resolución procede por parte del Contratista el recurso de reposición como fundamento del derecho de defensa y el debido proceso, si los hechos con el recurso no se logran desvirtuar, la resolución queda en firme y seguidamente se debe entrar a hacer efectiva la multa impuesta a favor de la entidad (IDU).

Como puede observarse en la referida resolución, numeral 7.2., están definidas claramente las **causales y tasación de las multas en los Contratos de Obra**, que podrían presentarse tales como: Incumplimiento en la entrega de diseños, incumplimiento en la disposición de equipos, materiales y personal, incumplimiento del cronograma de obras, incumplimientos en las especificaciones técnicas de la obra, incumplimiento en la terminación de la obra, incumplimiento en las especificaciones particulares de mantenimiento, incumplimiento de las especificaciones de manejo de tráfico señalización y desvíos, incumplimiento de las obligaciones ambientales y de gestión social, incumplimiento en la constitución y mantenimiento de las garantías, etc.,

Dejando plenamente definido textualmente que: *"Si resulta procedente la imposición de la multa, la Subdirección Técnica de Contratos y Convenios del IDU, proyectará el correspondiente acto administrativo con base en el acopio de las pruebas y conceptos emitidos por los participantes en el proceso.*

*En caso de no ser procedente la imposición de la multa, se archivará el requerimiento y se consignarán por escrito las razones que se tuvieron para adoptar dicha decisión, las cuales serán comunicadas al Interventor, al contratista."*

No obstante, la expedición de la Resolución N° 693 de 15 de Marzo de 2010, que refiere al Manual de Contratación, la Resolución N° 7553 de 21 de Diciembre de 2006, en lo que tiene que ver con el procedimiento para la aplicación de las multas continua vigente, ya que no fue modificada.

De la misma manera incumplimiento de lo consagrado en el Manual de Contratación del IDU, Resolución N° 7553 de 21 de Diciembre de 2006, Resolución N° 693 de 15 de Marzo de 2010 y Contrato de Obra IDU 029 de 2009.

El IDU ha manifestado que la razón de ser de las multas, sin duda alguna, es buscar el idóneo y oportuno desarrollo del propósito perseguido con el contrato, lo cual este ente de control entiende que debería ser así, sin embargo el IDU al no adelantar el procedimiento de manera oportuna, diligente y eficaz, se muestra de forma evidente y real que estas actuaciones no pueden ser disuasorias, sino de manera efectiva sancionar ejemplarmente a quienes incurran en atrasos, demoras y retardos que ocasionen como en el presente caso perjuicios incalculables no solo en el desarrollo de la política pública de movilidad, sino en el incremento que pueda presentarse en los costos para terminar las obras.

Evidenciar que una vez terminado el plazo contractual sin que se haya cumplido con el objeto del contrato, es reconocer que paso el tiempo para tramitar de manera oportuna la aplicación de las sanciones y no se puede convertir en norma lo excepcional, que es dejar pasar el tiempo y permitir la inobservancia de la ley, en lo que respecta a la aplicación de las multas, a pesar de ser tan notorias, indiscutibles.

Por lo anterior, es necesario que el IDU determine las medidas que ha de tomar a futuro para que estos hechos no se vuelvan a repetir.

3.1.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque el IDU en desarrollo del Contrato de Obra 066 de 2009 para el proyecto 101 del Acuerdo 180 de 2005, por una deficiente planeación y cuidado en la ejecución del contrato ha ocasionado dilaciones, omisiones e inconsistencias que han afectado de manera grave la ejecución del proyecto, como el hecho de no entregar la totalidad de los predios necesarios para la construcción de las obras, estudios y diseños deficientes, demoras en permisos y licencias y falta de coordinación interinstitucional.

Se nota en el proceso contractual adelantado por el IDU la falta de planeación e improvisación que riñe con la responsabilidad y adecuada gestión pública en la tramitación de las licencias, permisos y productos de diseños que debieron estar terminados, antes de dar inicio a las obras, como procedimiento natural para la

ejecución de las obras contratadas y no dar lugar posteriormente a suspensiones y demoras en la ejecución del proyecto tal como efectivamente ocurrió.

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).

La obra pública no debe ser producto del capricho y de la improvisación, sino fruto de la previsión derivada de una meditada y cuidadosa *planeación* que determine fundamentalmente sus fines, objetos y metas, sus procedimientos, estrategia y prioridades, en consonancia con el interés público y las necesidades de la comunidad, así como sus características y tiempos de ejecución. Las conductas descritas, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 25, numerales 4, 7 y 12 artículo 26 numeral 1 y 3; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1, 2 y 15; artículo 35, numeral 1.

3.1.7 Presunto Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, por deficiencias en la ejecución de las obras, que afecta la calidad y por ende la estabilidad de las mismas, evidenciando un deterioro progresivo de los andenes objeto del CONTRATO IDU 149-2007, correspondiente al proyecto 401 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización, donde se cuantifican daños por un valor de ONCE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y SIETE PESOS. (\$11.382.157)

En visita de campo realizada el día 13 de octubre de 2011, por el grupo auditor al lugar donde se ejecutaron las obras de los andenes correspondientes al CONTRATO IDU 149-2007 del proyecto 401 del Acuerdo 180 de 2005 que tenía por objeto LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ANDENES FALTANTES DE LA CARRERA 13 ENTRE CALLE 26 Y CALLE 45 COSTADO OCCIDENTAL EN BOGOTÁ, se evidenciaron irregularidades en cuanto a la calidad de los materiales utilizados y a la ejecución de las obras como: calidad de losas prefabricadas, losetas fracturadas y losetas sueltas.

Las actuaciones descritas, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 26, numerales 1, 2 y 4; Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 734 de 2002, artículos 34 numerales 1, 2, 25 y 21; artículo 35 numeral 1.

3.1.8. Presunto Hallazgo administrativo con incidencias fiscal y disciplinaria porque aún falta por amortizar la suma de \$2.137.272.994 que corresponden al 52.64% de los dineros entregados en calidad de anticipo al CONSORCIO OCCIDENTAL, una vez vencido el plazo contractual del contrato IDU 020-09, el 6 de mayo de 2011.

El Contrato 020 de 2009 que tiene por objeto la Construcción de Andenes en la Avenida 19 entre Calles 134 y 161, se suscribió en septiembre de 2009 al CONSORCIO CALLE 134 integrado por COOPMUNICIPAL, MAUROS FOOD LTDA Y COESPRO LTDA por un valor de \$10.148 millones y un plazo inicial de doce (12) millones.

Por concepto de anticipo se le otorgó la suma de **\$4.059.507.773** equivalentes al 40% del valor inicial del contrato, a los cuales se les realizó una deducción de \$284.1 millones por concepto de impuestos, consignándose en la cuenta conjunta la suma de **\$3.775.342.228**.

Por lo anterior, este Ente de Control dentro del seguimiento realizado al Contrato 020 de 2009 evidenció que de los **\$3.775.342.228** disponibles por el contratista, a marzo de 2011 se habían realizado giros por valor de **\$3.758.469.160**, de los cuales solamente se encuentra amortizada la suma de **\$1.922.234.779**.

De lo relacionado anteriormente se puede concluir que después de vencido el plazo contractual el 6 mayo de 2011, el 52.64% de estos recursos equivalentes a **\$2.137.272.994** permanecen en poder de terceros y continúan sin que se pueda establecer el destino y uso de los mismos. Así mismo, que debido a la baja ejecución del contrato sólo se amortizó un 47.35%, es decir **\$1.922.234.779**. A continuación se relaciona la forma como fue girado y los soportes utilizados para cada uno de los giros.

Situación que se genera por las inconsistencias presentadas en el manejo del anticipo sin que el IDU tomara acciones concretas, hoy el **52.64%** de los recursos entregados en calidad de anticipo al CONSORCIO CALLE 134, equivalentes a **\$2.137.272.994** se encuentran en riesgo.

En este sentido se observa que no se ha dado cabal cumplimiento al numeral 4.5.1.3 *Manejo del anticipo* del Manual de Interventoría adoptado por el IDU

mediante Resolución No. 167 del 16 enero de 2006 (vigente a la fecha en que se otorgó el anticipo), conducta descrita que se enmarca en el numeral 1 artículo 34 de la ley 734 de 2002.

3.1.9. Presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal porque en la construcción de los andenes de la Avenida 19 entre las Calles 134 y 161 ejecutados bajo el Contrato 020 de 2009 por el CONSORCIO CALLE 134, se utilizaron materiales que no cumplen las especificaciones técnicas requeridas y se ejecutaron obras de pésima calidad que a la fecha se han calculado en la suma de \$33.111.062,53

Como se puede observar, después de diecisiete (17) meses de ejecución y vencido el último plazo establecido, **ninguna de las 8 fases en que se dividió el proyecto se terminó y todas sin excepción presentaron observaciones de la interventoría que impidieron que fueran recibidas a satisfacción.** Lo anterior quedó señalado en el anexo, "Listas de chequeo Área Técnica-Contrato 020-2009" del Acta No. 24 de Terminación del Contrato de Obra donde se señala que: "Se debe resaltar que al finalizar el contrato, el 06 de mayo de 2011, como dichas observaciones no habían sido atendidas por el Consorcio Calle 134, **la interventoría no recibió ninguno de los tramos**". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por todo lo encontrado dentro del seguimiento efectuado a este proyecto, este Ente de Control realizó visita al proyecto el pasado **10 de octubre de 2011** con el fin de verificar la calidad de la obra ejecutada. **En la visita se evidenciaron irregularidades tales como adoquines y losetas deteriorados y sueltos, bordillos fracturados, falta de sello en algunos tramos, tapas de cajas rotas, desniveles en andenes intervenidos, juntas entre adoquines que exceden el máximo permitido y presencia de material orgánico. Igualmente se evidenció que algunos tramos no se intervinieron y otros que fueron intervenidos después de vencido el plazo contractual sin el acompañamiento de la interventoría que ya presentan deterioro.**

Las actuaciones descritas, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 26, numerales 1, 2 y 4; Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 734 de 2002, artículos 34 numerales 1, 2, 25 y 21; artículo 35 numeral 1.

3.1.10. Presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$330.745.200 porque el IDU contrato a través de la modalidad de prestación de servicios a un equipo de profesionales para realizar el seguimiento y control de las obras de los Proyectos de Valorización 122A, 123 y 124, debido a

que las obras no se terminaron en el plazo contractual establecido, por falta de planeación de la Entidad y los atrasos en la ejecución de la obra.

Se evidencia una deficiente planeación por parte de la Entidad, puesto que de manera anticipada no se previeron todas las contingencias que luego afectaron el normal desarrollo de los contratos Adicional Número 1 al Contrato No 135 de 2007 y Adicional Número 2 al Contrato No 136 de 2007, entre las cuales esta Contraloría encuentra que, se da inicio a la ejecución de las obras sin contar con las autorizaciones del Plan de Manejo de Transito y Tratamientos Silviculturales, el IDU hace una entrega secuencial y parcial de los estudios y diseños y, modifica injustificadamente los estudios y diseños de las redes de alcantarillado de los Proyectos 123 y 124.

Ante la imposibilidad de realizar mas adiciones a los contratos de Interventoría debido a que estas superarían el 50% del monto inicial contratado, el IDU mediante las Resoluciones números 2190 de Mayo de 2011 y 2191 del 10 de Mayo de 2011, da solución a la ausencia de Interventoría, contratando un equipo de 21 profesionales a través de prestación de servicios.

Esta Contratación de la nueva Interventoría se realizó por tres (3) meses a partir del 29 de junio de 2011 por un valor de **\$222.602.400**, prorrogados por mes y medio (1 y ½) mas por un valor de **\$108.142.800** para los Proyectos 122A, 123 y 124, sumando un total de **\$330.745.200,00** determinando, por parte del IDU, una gestión antieconómica, ineficiente e ineficaz en la ejecución de los contratos Adicional No 1 al Contrato No 135 de 2007 y Adicional No 2 al Contrato No 136 de 2007, 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 **\$330.745.200,00** 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 presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, de acuerdo con lo consagrado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1; Ley 610 de 2000, artículo 6

3.1.11. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, debido al incumplimiento en la obligación de la interventoría de velar por el buen manejo del anticipo del contrato de obra 071 de 2008.

El Instituto de Desarrollo Urbano - IDU suscribió el Contrato IDU-093 de 2008 con CONSORCIO PRO-3 para la ejecución de la Interventoría del proyecto, que tiene



por objeto "INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, LEGAL, SOCIAL Y AMBIENTAL DE LAS OBRAS Y ACTIVIDADES PARA LA MALLA VIAL ARTERIAL, INTERMEDIA Y LOCAL DE LOS DISTRICTOS DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C., CORRESPONDIENTE AL GRUPO N° 3."

Como prueba del incumplimiento de la interventoría, en desarrollo del proceso auditor se evidenció solicitud de multa por hechos relacionados con el manejo y vigilancia del anticipo al establecer que la Dirección Técnica de Gestión Contractual solicitó con memorando DTGC 20114350239433 de septiembre 28 de 2011, a la Dirección Técnica de Mantenimiento la tasación del incumplimiento de la cláusula penal que se va a imponer como consecuencia del incumplimiento del contrato 093 por parte del Consorcio PRO3.

3.1.12. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no tener establecidos parámetros para la fijación de los valores en los contratos de prestación de servicios, de acuerdo a la formación académica, experiencia y demás requisitos requeridos por cada dependencia.

De conformidad con lo anteriormente establecido se identifica *Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por no tener establecidos parámetros para la fijación de los valores en los contratos de prestación de servicios, de acuerdo a la formación académica, experiencia y demás requisitos requeridos por cada dependencia de tal manera que se permita el cumplimiento del derecho a la igualdad*, tal como lo ordena el artículo 13 de la Constitución Nacional, en concordancia con las sentencias de la corte Constitucional, entre ellas, la 314 de 2004, que a la letra dice:

*"El principio de igualdad impone la obligación al Estado de ofrecer un mismo trato y protección a todas las personas, sin diferencia de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Así, mientras no existan razones legítimas para dispensar un trato diferente, el trato desigual está prohibido; lo cual, anuncia la salvedad de que el principio de igualdad no proscribe el trato diferenciado, sino que obliga a justificarlo de manera suficiente".*

Asimismo la entidad debe de dar estricto cumplimiento al principio de transparencia, contemplado en los artículos 23 y 24 de la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta que este principio se refiere a que los procedimientos de selección del contratista, los cuales deben estar definidos a priori, de manera precisa, cierta y concreta, de tal forma que no se pueda obviar las reglas preestablecidas en la normas que rigen la materia y que hacen parte de los procesos y procedimientos institucionales por la alta dirección.

3.1.13. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que el contrato de comodato suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano y el Club Teatro Experimental la Mama se evidencia incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Las obligaciones entre las partes, tales como: Presentar un informe semestral sobre los gastos que cause la debida administración del inmueble, tales como servicios públicos, vigilancia, entre otros, la constancia de la Garantía única de cumplimiento del 20% del valor total del aporte realizado por el IDU, por el tiempo de duración el contrato y cuatro meses más, tampoco anexo soporte de las visitas de debe realizar el UDU, para vigilar el destino y el estado del inmueble. De acuerdo a la Directiva 009 de 2003 de la Alcaldía Mayor, el Club Teatro Experimental La Mama, no viene dando cumplimiento en el desarrollo de sus programas, en el marco del Plan de Desarrollo del Distrito, condición legal en el cual se soporta la suscripción de esta clase de contratos. Por parte de comodante, no le exigió al comodatario la constitución de una póliza contractual, con la finalidad de cubrir los posibles riesgos que se puedan presentar a terceros en el desarrollo de las actividades del teatro Además, el IDU no ha realizado gestión alguna para establecer que las actividades que se desarrollan en el teatro, tengan relación con el Plan de Desarrollo Distrital, tal como lo establece el Artículo 355 de la Constitución Nacional, la Ley 9ª, en concordancia con el Artículo 2200 del Código Civil, el cual establece que el contrato de comodato se requiere que los programas que se pretendan fomentar con dicho contrato, tengan una relación de medio a fin con los planes y programas de la entidad comodante, acorde con lo previsto en el artículo 355 de la Constitución Política y los decretos 777 y 1403 de 1992”

En consecuencia, el ente de control considera que la entidad omitió el estricto cumplimiento de las siguientes normas: Artículo 355 de la Constitución Nacional, y los Decretos 777 y 1403 de 1992, el Artículo 2000 del Código Civil, y la Directiva 009 de 2003 de la Alcaldía Mayor de Bogotá. En cuanto al Sistema de Control Interno, Ley 87 de 1993, Artículo 2do, literal a): Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten. El Artículo 34, numeral 1, de la Ley 734 de 2002 en cuanto a los deberes de todo servidor público, con relación a: *“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”*. Por todo lo anterior, se considera que esta omisión conlleva a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria,

3.1.14. En este ejercicio auditor se configura un presunto hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria porque en desarrollo del proceso 2000-01927 de Juan Fernando Montes contra el IDU, se cancelaran intereses por mora que ascienden a \$ 31.3 millones de pesos.

Al ciudadano Juan Fernando Montes Villa, le fue declarado una incapacidad permanente del 71% para trabajar, resultado de un accidente ocurrido el 19 de abril de 1999 en la carrera 11 con calle 86. El afectado a través de apoderado presentó demanda de Reparación Directa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en julio de 2004 ese Tribunal declaró responsable al IDU de los perjuicios materiales y morales causados al señor Montes Villa.

El fallo de primera instancia negó al IDU la pretensión de llamar en garantía al entonces Jefe de la Oficina de Mantenimiento Vial; debiendo la entidad asumir la responsabilidad exclusiva del pago por los perjuicios causados, y quedando cerradas la posibilidad de incoar una acción de repetición.

Apelada la decisión de primera instancia por el IDU ante el Consejo de Estado, en desarrollo del trámite obligatorio de la audiencia de conciliación, en diciembre de 2010 se llegó entre las partes a un acuerdo respecto del valor a cancelar, el cual se fijó en \$625.9 millones.

El pago se realizó con cargo al Rubro 3311302230520 "Infraestructura para la Movilidad" a través de dos Registros Presupuestales 3324 y 3325 del mes de mayo de 2011, por valor de \$592.2 y \$33.7 millones respectivamente.

Adicionalmente, para la fecha en que se elabora este informe, se adelanta el trámite para el pago de los intereses que se causaron entre el momento del fallo de primera instancia en Julio de 2004 y enero de 2011, fecha del acuerdo conciliatorio. El cálculo realizado señala que los intereses a pagar asciende a \$ 31.3 millones de pesos.

A esta situación se llegó por el desconocimiento y /o violación del manual de funciones de la entidad, que obliga a coordinar y planificar el cumplimiento de las obligaciones judiciales, particularmente el cumplimiento del acuerdo conciliatorio suscrito por la partes el 9-XII-2010.

Así mismo, por el desconocimiento del artículo 176 de Código Contencioso Administrativo que fija en 30 días el límite para el pago de las obligaciones que resulta de fallos judiciales

Las causas que pueden explicar este presunto hallazgo, se encuentran en la ausencia de diligencia en los trámites administrativos diseñados para cumplir con

los pagos y que tendrá como efecto que se siga pagando intereses ante nuevos fallos judiciales.

3.1.15. Presunto hallazgo administrativo con alcance fiscal en cuantía de (\$145.737.872 y disciplinario en desarrollo del proceso 2000-00029 entre constructora Colpatria contra el IDU.

El IDU a través de la Resolución 2500 de 30-VII-1997 asignó la contribución por beneficio local de que trataba el Acuerdo 25 de 1995 a las obras viales incluidas en el Plan de Desarrollo Formar Ciudad.

La Resolución 2500 fue adicionada por la Resolución 3096 de 29-X-2001, asignando el pago de contribución por beneficio local del Eje 1 a un grupo de inmuebles, resultado del competo técnico consignado en la planilla correspondiente y en la que se establece *"...Se incorporan los códigos de dirección 11126100400730001 a 11126100400730004" por cuanto no habían sido tenidos en cuenta en la asignación inicial de contribución de valorización por beneficio local Eje 1...*<sup>3</sup>. Esta última resolución asignó a los cuatro predios pertenecientes a la Constructora Colpatria (11126100400730001, 11126100400730002, 11126100400730003, 11126100400730004), como valor a cancelar la suma de \$21.1 millones.

La Res. N° 3096 se recurrió por el apoderado de Conductora Colpatria; siendo contestada por la Subdirectora Técnica Jurídica de Ejecuciones Fiscales del IDU con la Res. N° 1117 de 11-II- 2004, en la que señala: *"...el estudio técnico elaborado por ... consignado en la planilla anexa al expediente manifiesta: Se modifican los registros prediales con código de dirección 11126100400730001, 11126100400730002, 11126100400730003, 11126100400730004, en cuanto a estrato de 2 a 5 de acuerdo a lo establecido en la Resolución 474 de marzo 30 de 1995 por el DAPD en la que se establece el estrato cinco (5) para la urbanización Córdoba 1..."*<sup>4</sup>; y el artículo 1° de la parte resolutive modifica la Res. 3096 asigna como nuevo valor a cancelar \$ 118.310.240.00

La apelación fue resuelta por la Subdirectora General Corporativa del IDU, a través de la Resolución 11073 de 21-VIII-2004, confirmando la Resolución 1117.

Agotada la vía gubernativa, Constructor Colpatria demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, solicitando la Nulidad de las resoluciones

<sup>3</sup> Ver Resolución 3096 de 2001, considerandos de la parte motiva. resaltado fuera del texto

<sup>4</sup> Ver Resolución 1117 de 2004, considerandos de la parte motiva. Resaltado fuera de texto.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

emitidas por IDU y el restablecimiento de los derechos violentados. El 11-VII-2007 la corporación falla en primera instancia declarando la nulidad de las Resoluciones 1117 de 2004 y la nulidad de la Resolución 11073 de 2004. A título de restablecimiento del Derecho ***“...se ordena la devolución de la suma pagada en exceso equivalente a \$145.837.872.00 más los intereses a que haya lugar, junto con los intereses que se generen de acuerdo con los dispuesto en el artículo 863 del estatuto Tributario.”***

El recurso de apelación, interpuesto por el IDU, fue fallado por el Consejo de Estado el 19-VIII-2010, modificando la suma reconocida a título de restablecimiento del derecho quedando en \$145.737.872.00, es decir reduciendo el valor a cancelar en \$100.000.000, más los intereses que hubiere lugar y confirmando lo demás de la providencia apelada.

Para la Contraloría de Bogotá el pleito se configuró al expedir la Resolución 3096 de 1997, sin tener en cuenta que previamente se había expedido la Resolución 474 de 1995, mediante la cual se modificó el estrato del sector de Córdoba, pasándolo de 2 a 5.

El error quiso ser enmendado, primero con la expedición de la Res. 3096 incorporando unos predios que no se habían tenido en cuenta en la asignación inicial (Res. 2500); y segundo con la Res. 1117 cuando se modifican los registros prediales de los predios del caso, en cuanto a estrato al pasarlos de 2 a 5.

Para la Contraloría de Bogotá los hechos se resumen en que, Constructora Colpatria recibió el beneficio de las obras que se planificaron y realizaron en el sector de Córdoba; pero resultado de errores cometidos por el IDU, el Distrito no recibió los dineros que debía recibir, configurándose un detrimento al patrimonio distrital.

El detrimento se cuantifica igual al valor de los dineros que el Consejo de Estado ordenó devolver (\$145.737.872) más los intereses que se causen hasta el momento del desembolso.

A esta situación se llega resultado del desconocimiento de la Resolución 474 de 1995, para el caso de los \$145 millones; y para el caso de los intereses, resultado del desconocimiento del Art. 176 del C.C.A. que señala que las sentencias judiciales deben pagarse 30 días después del fallo,

La causa probable que explica los errores cometidos, se encuentra en la ausencia de seguimiento y control a las labores asignados a los profesionales del área técnica y jurídica.

De no corregirse a tiempo estos errores, en la liquidación y asignación de la próxima valorización podrían repetirse situaciones que mengüen el erario público.

3.1.16. Hallazgo administrativo al establecer contratos que no se encuentran incorporados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP a través del Portal único de Contratación

En la evaluación de los Sistemas de información que posee el Instituto y en el marco de la Auditoria Especial Abreviada, de los cuales se verificó el manejo de los sistemas de contratación el Sistema Electrónico para la contratación pública – SECOP y el Portal de Contratación a la Vista –CAV, evidenciando, que la información correspondiente a diferentes contratos no se encuentra incorporada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP a través del Portal único de Contratación, por cuanto no se están registrando toda la actividad contractual como lo establece el Artículo 8º del Decreto 2474 de 2008 *“Publicidad del procedimiento en el Secop”*. Norma que señalo que la Entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva, además de los señalados en el Parágrafo 5 del mismo artículo.

En concordancia con lo anterior tampoco se ha acatado con lo establecido en la circular No. 014 de 2011 expedida por el Secretario General donde se expresa que...*“las Entidades y organismos del Distrito deben cerciorarse que los datos reportados en el Portal de Contratación a la vista, se reflejan correctamente en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, y en el caso de presentarse alguna diferencia entre lo reportado en uno u otro sistema, es deber de cada entidad corregir tales discrepancias en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP ”*, y lo señalado en la Directiva No.016 de 2011 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.,



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

CONTRALORÍA GENERAL DE BOGOTÁ, D.C. - CUENTAS CORRIENTES Y DE CRÉDITOS - BOGOTÁ, D.C. - 2011

DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS	FECHA	CANTIDAD	CÓDIGO DE CUENTA
1. SALDO A LA SALIDA			4800000000
2. INGRESOS			4800000000
3. EGRESOS			4800000000
4. SALDO A LA ENTADA			4800000000

**4. ANEXOS**

#### 4.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS.

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR Millones de \$	REFERENCIACIÓN <sup>5</sup>
ADMINISTRATIVOS	16		3.1.1., 3.1.2., 3.1.3., 3.1.4., 3.1.5., 3.1.6., 3.1.7., 3.1.8., 3.1.9., 3.1.10., 3.1.11., 3.1.12., 3.1.13., 3.1.14., 3.1.15. y 3.1.16.
CON INCIDENCIA FISCAL	8	5.532.06	3.1.3., 3.1.4., 3.1.7., 3.1.8., 3.1.9., 3.1.10., 3.1.14. y 3.1.15.
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	15	N.A.	3.1.1., 3.1.2., 3.1.3., 3.1.4., 3.1.5., 3.1.6., 3.1.7., 3.1.8., 3.1.9., 3.1.10., 3.1.11., 3.1.12., 3.1.13., 3.1.14. y 3.1.15.
CON INCIDENCIA PENAL		N.A.	

<sup>5</sup> Corresponde al numeral registrados en el Informe para cada uno de los hallazgos