

**PAE 2007**  
**DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE**  
**SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS SECTORIAL**

**ESTUDIO DE LOS NIVELES DE TRANSPARENCIA EN EL SECTOR**  
**INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE**

**Tipo de Producto: Informe Sectorial**

**Responsables:**

**EDUARDO TERREROS R. Profesional Especializado** \_\_\_\_\_

**JORGE W. CAMARGO Profesional Especializado** \_\_\_\_\_

**MILLER BOHÓRQUEZ Profesional Universitario** \_\_\_\_\_

**LUIS CARLOS GALINDO Profesional Universitario** \_\_\_\_\_

**REVISADO POR:**

**ALBERTO MARTINEZ M. Subdirector Análisis Sectorial** \_\_\_\_\_

**APROBADO POR:**

**MÓNICA CERTAIN PALMA Directora Técnica Sectorial** \_\_\_\_\_

FECHA DE ELABORACIÓN: 15 de junio de 2007

FECHA DE APROBACIÓN: 22 de junio de 2007

Número de folios: (22)

**ESTUDIO DE LOS NIVELES DE TRANSPARENCIA EN EL SECTOR  
INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE**

**TIPO DE PRODUCTO: INFORME ESTRUCTURAL**

**Contralor de Bogotá, D.C.**

**Óscar González Arana**

**Contralor auxiliar**

**Óscar Alberto Molina García**

**Directora sectorial**

**Mónica Certain Palma**

**Subdirector análisis sectorial:**

**Alberto Martínez Morales**

**Analistas sectoriales:**

**Jorge William Camargo Rodríguez  
Eduardo Terreros Rey  
Miller Bohórquez Perdomo  
Luís Carlos Galindo Galindo**

## CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1. ANTECEDENTES</b>	<b>5</b>
<b>2. NORMATIVIDAD</b>	<b>7</b>
<b>3. ÍNDICE DE TRANSPARENCIA SECTORIAL</b>	<b>8</b>
<b>3.1 Análisis por entidad</b>	<b>8</b>
<b>3.2 Análisis por factor</b>	<b>11</b>
<b>3.3 Análisis Sectorial</b>	<b>18</b>
<b>3.4 Evaluación de la Política Pública</b>	
<b>4. CONCLUSIONES</b>	<b>21</b>

## INTRODUCCIÓN

La Subdirección de Análisis Sectorial de la Dirección Técnica Sector Infraestructura y Transporte evaluó el tema de niveles de transparencia del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Tránsito y Transportes - FONDATT y de la empresa Transmilenio, en cumplimiento del PAE 2007 dentro de la programación de actividades para la vigencia 2007 en el ítem de informes sectoriales. Esta evaluación se hizo con base en los insumos provenientes de los informes de auditoría gubernamental con enfoque integral, los capítulos de análisis sectorial y con los estudios adelantados por la misma Subdirección.

En el estudio se presenta la valoración al cumplimiento de las normas en la planeación y ejecución de los recursos y proyectos de inversión de la entidad; mediante el análisis de los aspectos de programación y ejecución presupuestal, precontractuales, contractuales y poscontractuales y la ejecución de proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

También, se hace un análisis de los niveles de claridad, coherencia, confiabilidad y oportunidad en la información, y se establece si la ciudadanía y los órganos de control cuentan con la información necesaria para adelantar trámites ante cada entidad con el fin de ejercer el correspondiente control.

Igualmente se hace una evaluación y verificación de la participación ciudadana en los procesos institucionales y los proyectos de inversión, con el fin de establecer la participación que ha tenido la comunidad y su grado de beneficio.

El trabajo se desarrolló en cumplimiento de los lineamientos fijados por la Dirección de Economía y Finanzas Distritales, quien diseñó los formatos que fueron diligenciados por cada grupo auditor.

Por último, se consolida la información de los tres factores que componen la evaluación como lo son el factor institucional, el de visibilidad y rendición de cuentas y el de participación ciudadana; se califica cada componente designando a los niveles de transparencia como muy bajo, bajo, medio y alto; de tal forma que al final la calificación determine el nivel de transparencia en el que se ubica el sector de infraestructura y transporte.

## 1. ANTECEDENTES

Algunas de las entidades pertenecientes al Sector de Infraestructura como el IDU, STT-FONDATT y Transmilenio, en las últimas vigencias, y como resultado de las diferentes auditorias practicadas tanto regulares como especiales, en los correspondientes se les comunicó hallazgos de carácter administrativo, disciplinario y fiscal.

En gran parte los hallazgos fiscales formulados al IDU se han soportado en las fallas presentadas en cuanto a los estudios y diseños de las posibles obras, en cuanto a calidad de las obras contratadas y en cuanto a la cancelación de trabajos y/o servicios que inicialmente no fueron objeto contratado.

Otro aspecto importante dentro de los hallazgos de carácter fiscal, ha sido la omisión del IDU, que ha permitido la prescripción de la acción para el cobro del impuesto de valorización.

En relación con los hallazgos con incidencia disciplinaria detectados en el IDU, se observa que en su gran mayoría éstos se deben a la declaratoria de desierta de algunos procesos contractuales sin justificación alguna; en especial en los procesos contractuales que se realizan a través de licitación pública.

En la STT-FONDATT, se han presentado hallazgos de carácter fiscal relacionados con la caducidad y prescripción de los comparendos, y los disciplinarios por el posible borre de multas y comparendos, así como la negligencia para ejercer control en cuanto a la capacidad transportadora de las empresas de transporte público con su respectivo desmonte de la sobreoferta y por los problemas presentados en el aplicativo sistematizado de los comparendos.

En Transmilenio los hallazgos comunicados y trasladados a la Personería Distrital, han sido de carácter disciplinario por no acatar, en algunos casos, las normas ambientales y las normas presupuestales.

De otra parte, el señor contralor de Bogotá, ha comunicado a las entidades diversos controles de advertencia para prevenir posibles daños al erario público, dentro de los cuales destacamos algunos correspondientes a las vigencias 2006 y 2007:

- Deficiencias en la construcción y operación del sistema de vertimiento y tratamiento de residuos provenientes de los baños en la Terminal de Transportes de Bogotá D.C.

En virtud del Decreto No. 1601 de 1984 y de la Resolución 1074 de 1997 expedida por el DAMA, la Secretaria de Salud Distrital, a través del Hospital de Fontibón, solicitó a la Terminal de Transportes S.A., la disposición de un sitio adecuado para descargar los residuos líquidos y sólidos provenientes de los baños ubicados en los buses.

La terminal de transportes optó por un módulo de recolección de vertimientos tipo cárcamo con su correspondiente planta de tratamiento de aguas residuales que se ubica en la parte posterior de la citada terminal, a 20 metros del sitio de parqueo de los buses; 40 metros del sitio de embarque y desembarque de pasajeros y a 30 metros de los restaurantes denominados: “Preferencial” y “Camilita”

- Conexión de la calle 80 con autopista norte para tráfico mixto y Sistema Transmilenio

Con el propósito de optimizar la operación del Sistema Transmilenio en el cruce de la calle 80 con la Autopista Norte, se pretendió construir una conexión para tráfico mixto y Sistema Transmilenio que, entre otros objetivos importantes, evitaría el trasbordo que deben realizar los usuarios del Sistema, cuando transitan en el sentido occidente oriente por la calle 80 hacia la Autopista Norte a la altura de la calle 76..

Con este propósito se suscribieron varios contratos de obra e interventoría, la construcción se culminó en abril de 2005 y no se dio al servicio por cuanto TRANSMILENIO S.A. no la recibió a satisfacción.

- Taxis con certificado de chatarrización transitan por la ciudad

Por ausencia de reglamentación y falta de gestión de las autoridades de tránsito y transporte de la ciudad, se están expidiendo certificados de chatarrización de taxis para acceder a su reposición por vehículos nuevos de servicio público individual, sin que exista una desintegración física total real del vehículo que se va a reemplazar. Esta situación, conlleva a una sobreoferta “ilegal” de taxis en circulación que vienen incrementando el parque automotor y afectan negativamente la política pública de movilidad en el Distrito Capital.

- Estado de las estaciones del Sistema Transmilenio- Fases I y II

Se alerta a la administración distrital sobre la situación actual de las obras adelantadas en las estaciones del Sistema Transmilenio, ubicadas en la Troncal de la Caracas y Autopista Norte. Las estaciones presentan láminas de aluminio rotas, hendiduras en pisos, techos y paredes; láminas de los pisos y techos

sueltas; deterioro en los tubos y cadenas de acceso a las taquillas; pisos desnivelados; goteras, lámparas sin protectores y barandas defectuosas.

- Se alerta a la administración distrital, sobre la grave situación de riesgo en que se encuentran importantes recursos que fueron invertidos en la construcción "**Planta Asfáltica de Mondoñedo**" y los que se causan en su vigilancia y protección.

Es urgente emprender gestiones más efectivas que permitan definir el destino de este equipo, por cuanto, se incurre en gastos permanentes de mantenimiento preventivo, seguro y vigilancia cercanos a los \$80 millones por año, además de la pérdida de valor en que se ha incurrido a través del tiempo. De no definirse en el corto plazo el futuro de este activo, estas situaciones llevarán a un inevitable detrimento patrimonial.

- Deficiencias en la calidad de 2.671 losas de concreto instaladas en el tramo Sur-Sur de la troncal NQS Sistema Transmilenio.

Se alerta a la administración distrital sobre la instalación de 2.671 losas de concreto localizadas en el tramo Sur-Sur de la troncal NQS de Transmilenio, que no cumplen las especificaciones técnicas mínimas de calidad requeridas. Los informes presentados por la firma de interventoría del contrato, reportaron fallas sobre los resultados de las pruebas de resistencia mínimos requeridos y aplicados en la construcción de las losas en diferentes puntos de los carriles exclusivos y mixtos del Sistema Transmilenio, debido a que el concesionario realizó cambios en los diseños de las mezclas.

De no adoptarse acciones oportunas al respecto, se podría incurrir en un presunto detrimento al patrimonio del Distrito cuantificado en catorce mil doscientos ochenta millones doscientos sesenta y un mil cuatrocientos veinte con 88/100 (\$14.280.261.420,88).

## **2.     NORMATIVIDAD:**

A las entidades sujetos de control del sector de infraestructura y transporte le son aplicadas las normas que la Comisión Distrital de Sistemas ha diseñado, y ninguna entidad ha implementado; reglamentación en particular aplicable para la misma.

### 3. INDICE DE TRANSPARENCIA SECTORIAL

La evaluación propende establecer el buen uso de los recursos públicos desde la perspectiva de la focalización de la inversión; previa concertación con la comunidad, de tal forma que esta pueda verificar de manera permanente y oportuna el buen uso de los recursos.

El presente informe tuvo en cuenta los antecedentes, enfoque, objetivo general, objetivos específicos, alcance y la metodología a utilizar; todo en concordancia con el plan detallado de trabajo y el cronograma de actividades .

- **Análisis por entidad.**

El IDU, fue la entidad del sector que obtuvo mayor calificación en el promedio de la evaluación de los factores al lograr 75.3 puntos en el factor institucional, 91 puntos en visibilidad y rendición de cuentas, donde mostró el mejor desempeño, mientras que en el factor participación ciudadana obtuvo calificación de 64 puntos, lo que denota la baja participación de la comunidad en los procesos institucionales. La entidad debe mejorar esta situación, por cuanto la contratación para construcción de vías afecta a la comunidad y por tanto se requiere de la participación de la misma en la toma de las decisiones que la afectan directamente.

Transmilenio fue la entidad que obtuvo la segunda calificación del sector con 82 puntos en el factor institucional, 81 puntos en visibilidad y rendición de cuentas y con 10.10 puntos en participación ciudadana. La baja calificación en este factor muestra la falta de interés en procesos como asignación y ejecución de recursos para la promoción de la participación ciudadana y de las organizaciones sociales, además ausencia de comités de seguimiento a los pactos por la transparencia, y sin aportes de la ciudadanía en los procesos contractuales de la entidad, para promover la participación activa en la solución de sus necesidades.

La SOP y la STT-FONDAT obtuvieron calificación promedio por debajo de 60 puntos, lo que muestra bajo interés en relación con el pacto por la transparencia que promulgó el alcalde mayor en su plan de desarrollo. Las calificaciones en factor Institucional fueron de 84 y 69 puntos respectivamente; como resultado de ello se evidencia la poca importancia dada, especialmente por la STTT-FONDAT- al desarrollo de temas como la aprobación y ejecución del presupuesto, la gestión en relación con los resultados financieros de la entidad en términos de financiación, capacidad de ahorro, peso de la inversión y modalidad de la contratación.

Así mismo, la SOP y la STT-FONDATT-, presentaron calificación de 64 y 72 puntos respectivamente en el factor de visibilidad y rendición de cuentas, con lo que se observa relativa importancia en el tema de rendición de cuentas en su contenido y tiempo, en la evaluación a la cobertura y capacidad de respuesta, eficacia para resolver las PQR, al igual que la poca voluntad hacia la evaluación de procesos y la conexión entre los sistemas de información, en la disponibilidad y agilidad en los trámites ante la entidad, y en la evaluación de la disponibilidad de información para la construcción de los indicadores, así como la buena disposición para su entrega.

El factor de participación ciudadana para la SOP y la STT-FONDATT- fue calificado con 0.40 y 0.00 puntos respectivamente, que muestra un total desinterés por las actividades relacionadas con participación ciudadana antes descritas.

En la STT-FONDATT se manifiesta debilidad en el uso del Sistema de Contratación Estatal – SICE, ya que la contratación se lleva a cabo sin tener en cuenta los principios de eficiencia y eficacia para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital.

En cuanto a la rendición de cuentas a los órganos de control, las entidades han cumplido con la forma y la oportunidad en la entrega de informes y solicitudes.

Como parte fundamental de la evaluación de este factor, en términos de transparencia, se determinó que de acuerdo con lo expuesto en la fase de ambiente de control componente principios y valores institucionales de la evaluación al sistema de control interno en el IDU, sólo hasta el 6 de diciembre de 2006, mediante resolución N° 6608, la entidad adoptó formalmente el código de ética y creó el comité de ética del Instituto.

Mediante la resolución N° 1861 del 19 de abril de 2003, el Instituto adoptó su *Manual de Contratación*, y su última versión la adoptada mediante la Resolución 7553 del 29 de diciembre de 2006. El *Manual* tiene por objeto fijar políticas obligatorias y algunas preferentes, así como los lineamientos, procedimientos, pautas de seguimiento, evaluación y control de las actividades en las etapas precontractual, contractual y poscontractual que adelanta el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), todo acorde con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

En cuanto a la publicidad de los pliegos de condiciones o términos de referencia en todas las etapas del proceso, se observó que la Entidad estableció que los mismos deben publicarse en la página web de contratación a la vista accediendo a través de la página [www.bogota.gov.co/contratación](http://www.bogota.gov.co/contratación).

Se exceptúan de ser publicados por medios electrónicos los procesos contractuales de que tratan los literales b), i) y m) del numeral 1° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 (empréstitos, bienes para la defensa y seguridad nacional, los contratos cuyo objeto directo esté relacionado con las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado); así mismo, se exceptúan los señalados en el párrafo 1° del artículo 32 de la misma Ley (contratos que celebren los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las entidades financieras del sector estatal). Lo anterior sin perjuicio de las excepciones establecidas en los párrafos 1 y 2 de los artículos 1° y 2° del Decreto 2170 de 2002.

Mediante circular 005 de 2002, el señor alcalde mayor comunicó a las entidades del distrito, la obligatoriedad de colocar la información de los procesos de contratación de todas las entidades en un solo portal. Proyecto liderado por la Secretaría General de la Alcaldía denominado “Contratación a la Vista”, por medio del cual el IDU efectúa las publicaciones previstas en el Decreto 2170 de 2002 y maneja el procedimiento de las convocatorias públicas.

De otra parte, se determinó que dentro de los pliegos de condiciones o términos de referencia adoptados por la entidad y como parte de los criterios que otorgan puntaje para la evaluación de las propuestas; se establece el incentivo a la industria nacional en los términos de la Ley 816 del 7 de julio de 2003.

La Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A. en materia presupuestal y contable, aplica la normatividad de las empresas industriales y comerciales del Estado, se rige por las disposiciones legales expedidas por la Contaduría General de la Nación, su contabilidad clasifica, registra, valora, prepara y revalúa los hechos financieros, económicos y sociales del manejo de los recursos públicos aplicando la Resolución No. 400 de 2000, por la cual se adoptó el Plan General de Contabilidad Pública.

El fundamento del control interno contable se basa en el autocontrol, autorregulación y autogestión; por lo que la transparencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos en la entidad, se ve garantizada por los mismos funcionarios que tienen la obligación de cumplirle a la comunidad.

La ciudadanía a través de la Veeduría Distrital con audiencia radial y televisada del alcalde mayor de Bogotá, culminó la rendición pública de cuentas en el 2006. De esta manera, los ciudadanos tuvieron la oportunidad de conocer de primera mano los resultados en materia administrativa y contractual la ejecución del plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”.

Dentro de los niveles de transparencia la administración debe permitir la participación ciudadana a fin de facilitar el control social, y tener en cuenta lo establecido en los acuerdos 131 de 2004 y 142 de 2005, referentes a la obligatoriedad de rendir cuentas por parte del Distrito, las localidades y los entes descentralizados sobre la gestión desarrollada y los mecanismos para apoyar el control social. En lo concerniente al presupuesto y tesorería no se evidenciaron acciones emprendidas por Transmilenio S.A., a fin de facilitar el ejercicio de la participación ciudadana en estas áreas.

En Transmilenio, la administración cumple con la incorporación en la página web de los postulados del Decreto 2170 de 2002, en cuanto a la publicación de los pliegos de condiciones, y los contratos de prestación de servicios profesionales celebrados con personas naturales se pactan en forma sucesiva sin interrupción en el tiempo de la vinculación de la persona.

### 3.2 Análisis por Factor.

#### 3.2.1 FACTOR INSTITUCIONAL

CUADRO No. 1  
MATRIZ DE AUDITORÍA FACTOR INSTITUCIONAL

ELEMENTOS AUDITADOS \ ENTIDADES	IDU	SOP	STT - FONDATT	TRANSMILENIO	CALIFICACIÓN PROMEDIO
PLAZOS DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO	55,00	100,00	60,00	70,00	71,25
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL	84,40	90,00	83,50	26,70	71,15
GESTIÓN EN LA CONTRATACIÓN	100,00	98,00	100,00	80,00	94,50
EXISTENCIA DEL PLAN DE COMPRAS	100,00	100,00	0,00	100,00	75,00
FIDELIDAD DE LA CONTABILIDAD	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
GESTIÓN CONTABLE	75,00	98,00	69,00	100,00	85,50
CRÉDITOS JUDICIALES	0,00	90,00	90,00	100,00	70,00
EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	63,00	75,00	20,00	66,00	56,00
<b>PROMEDIO</b>	<b>75,27</b>	<b>94,56</b>	<b>69,17</b>	<b>82,52</b>	<b>80,38</b>

FUENTE: Contraloría de Bogotá

En el factor institucional se obtuvo una calificación promedio de 80.38 puntos y los componentes de más baja calificación son los de evaluación del desempeño fiscal con 71.15 puntos, evaluación del sistema de control interno con 56 puntos y ejecución y evaluación del presupuesto con 71.25 puntos.

En el promedio de calificación obtenida por cada una de las entidades sujetos de control del sector de infraestructura y transporte, se observa que la STT-FONDATT-, es la entidad que presenta la más baja calificación con 69.17 puntos, mientras que Transmilenio obtuvo 82.52 puntos, el IDU 75.27 y la SOP 94.56 quien obtuvo la mejor calificación.

De la información contenida en el cuadro anterior; se concluye que todas las entidades del sector infraestructura y transporte incluidas en la I fase del PAD 2007 cumplieron a cabalidad con la planeación y programación del presupuesto con una cobertura del 100%, al igual que con la fidelidad de la contabilidad.

A nivel general, la gestión en la contratación y la gestión contable obtuvieron una calificación promedio de 94.56 y 50 puntos respectivamente.

La calificación promedio de la evaluación y ejecución del presupuesto para el sector fue de 71.25 puntos, el IDU con una nota del 55 puntos presentó la mas baja calificación, seguido de la STT-FONDATT con 60 puntos y Transmilenio y la SOP con 70 y 100 puntos respectivamente,

En cuanto a la evaluación del sistema de control interno la STT-FONDATT es la entidad que más baja calificación obtuvo con 20 puntos.

### **3.2.2 Factor de visibilidad y rendición de cuentas**

Para el desarrollo de este capítulo, se tuvo en cuenta el formato diseñado por la Dirección de Economía y Finanzas Distritales, y se verificaron las páginas web del IDU, de la Secretaría de Tránsito y Transporte -FONDATT-, y de Transmilenio; pues la SOP no posee página. También se evaluó para las cuatro entidades las líneas de atención al usuario, los sistemas de quejas y reclamos, los sistemas de información para la gestión, los trámites ante cada entidad, la rendición de cuentas a la ciudadanía, la rendición de cuentas a los órganos de control y la presentación y entrega de información.

El consolidado de la información analizada se presenta en el siguiente cuadro.

**CUADRO No. 2**  
**MATRIZ DE AUDITORÍA FACTOR VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

ENTIDADES	IDU	SOP	STT-FONDATT	TRANSMILENIO	PROMEDIO
<b>ELEMENTOS AUDITADOS</b>					
PÁGINA WEB	100,00	0,00	75,00	100,00	68,75
LÍNEA DE ATENCIÓN AL USUARIO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
SISTEMA DE QUEJAS Y RECLAMOS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN	100,00	60,00	45,00	85,00	72,50
TRÁMITES ANTE LA ENTIDAD	100,00	50,00	70,00	0,00	55,00
RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA	100,00	0,00	65,00	80,00	61,25
RENDICIÓN DE CUENTAS A ÓRGANOS DE CONTROL	100,00	100,00	50,00	90,00	85,00
ENTREGA DE INFORMACIÓN	50,00	100,00	70,00	100,00	80,00
<b>PROMEDIO</b>	<b>93,75</b>	<b>63,75</b>	<b>71,88</b>	<b>81,88</b>	<b>77,81</b>

FUENTE: Contraloría de Bogotá

El factor de visibilidad y rendición de cuentas obtuvo una calificación promedio de 77.81 puntos. Se observa calificación de 93.75 para el IDU, 63.75 para la Secretaría de Obras Públicas, 71.88 para la Secretaría de Tránsito - Fondatt – y de 81.88 para Transmilenio; ubicando al IDU en un nivel alto de transparencia, con buen desempeño en el conjunto de los factores y bajo riesgo de corrupción y a las demás entidades en un nivel medio de transparencia, que muestran un desempeño susceptible de mejora y nivel de riesgo controlable.

En lo referente a las páginas web, todas las entidades del sector de infraestructura y transporte, a excepción de la SOP, tienen implementada y en funcionamiento la página.

La SOP, debido a que durante la vigencia 2006 no tenía presupuesto disponible para inversión en la malla vial de Bogotá, dio trámite y respuesta a los derechos de petición relacionados con mantenimiento y rehabilitación de la malla vial a través del IDU y de las alcaldías locales.

De otra parte, la página de la STT-FONDATT al momento de la evaluación no estaba actualizada en su contenido y se calificó con 75 puntos. El IDU y Transmilenio poseen una buena página web convertida en herramienta óptima de consulta para la ciudadanía. En este factor cada entidad obtuvo una calificación de 100 puntos.

La línea de atención al usuario funciona bien en todas las entidades del sector, y a través de este medio se orienta a la ciudadanía sobre las distintas inquietudes de conformidad con el objeto social y misional de cada una de ellas.

### 3.2.3 Factor de participación ciudadana

CUADRO No. 3  
MATRIZ DE AUDITORÍA FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ELEMENTOS AUDITADOS	ENTIDADES	IDU	SOP	STT - FONDATT	TRANSMILENIO	PROMEDIO
INVERSIÓN EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA		40,00	0,00	0,00	50,50	22,63
CONTROL SOCIAL		90,00	2,00	0,00	0,00	23,00
COMPROMISO POR LA TRANSPARENCIA		40,00	0,00	0,00	0,00	10,00
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONTRATACIÓN		100,00	0,00	0,00	0,00	25,00
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO		50,00	0,00	0,00	0,00	12,50
	<b>PROMEDIO</b>	<b>64,00</b>	<b>0,40</b>	<b>0,00</b>	<b>10,10</b>	<b>18,63</b>

FUENTE: Contraloría de Bogotá

El factor participación ciudadana a nivel general presenta una calificación muy baja; el promedio total de los cinco componentes fue de 18.63. Se observan las bajas calificaciones de 0.4 para la SOP, 10.1 para Transmilenio y 0.0 puntos para la STT – FONDATT- que ubican a estas entidades en un bajo nivel de transparencia; mientras que la calificación de 64.0 puntos obtenida por el IDU ubica a esta Entidad en nivel medio de transparencia.

La calificación para la inversión en participación ciudadana únicamente se refleja en el IDU con una calificación de 40.00 y en Transmilenio con 50.50; las dos con bajo nivel de transparencia.

Se observa que en las cuatro (4) entidades del sector de infraestructura y transporte, la inversión en participación ciudadana muestra un promedio de 22.61; lo cual refleja que son pocos los recursos asignados y la voluntad puesta por parte de las administraciones hacia el ejercicio de la promoción en participación ciudadana.

El control social únicamente se ve ejercido por parte del IDU, y en la SOP se tramita y da respuesta a algunos derechos de petición interpuestos por la ciudadanía ante el IDU y ante algunas alcaldías locales, mientras que la STT-FONDATT por falta de información fue calificada con 0.0, al igual que Transmilenio que no reportó actividad alguna relacionada con la veeduría ciudadana.

Frente al compromiso por la transparencia, la calificación promedio obtenida es tan solo de 10.00; debido a que la única entidad que reporta acciones frente a este elemento es el IDU con una calificación de 40.00 con bajo nivel de transparencia y calificación de 0.0 para las otras tres entidades.

La participación ciudadana en la contratación obtuvo en el consolidado una calificación de 25.00; considerada como bajo nivel de transparencia. La única entidad que obtuvo calificación buena fue el IDU con 100.00, con un alto nivel de transparencia en este componente.

En relación con la rendición de cuentas, se determinó que el IDU posee la página web [www.IDU.gov.co](http://www.IDU.gov.co), que contiene información relevante del Instituto y se da a conocer a la ciudadanía en general aspectos tales como la historia, la misión, visión, objetivos, estructura organizacional, horario de atención al público, línea de atención al contribuyente y línea de atención gratuita.



En el link servicios se relacionan los servicios al ciudadano y al contribuyente, se informa sobre quejas reclamos y derechos de petición, la línea de atención y el email de la entidad.



En el sitio de quejas y reclamos se establecen los procedimientos y documentación necesaria para realizar trámites ante la entidad, y se puede consultar qué es un derecho de petición, cómo radicar una queja o reclamo y averiguar en tiempo real el estado de un derecho de petición radicado.

En los trámites relacionados con la contribución de valorización se indica en qué consiste el procedimiento, dónde se puede realizar, su costo y los documentos requeridos para el mismo. En caso que el ciudadano requiera un estado de cuenta

de un predio, puede ingresar al correo electrónico [atncliente@IDU.gov.co](mailto:atncliente@IDU.gov.co), administrado por la Oficina Archivo y Correspondencia del Instituto o puede optar por el buzón de mensajes, en el cual los ciudadanos pueden comunicarse con las líneas de atención al cliente en horario diferente al de la oficina y consignar su queja, reclamo o solicitud.

De igual forma en la página de la entidad, el ciudadano puede consultar la información correspondiente a las convocatorias realizadas por el Instituto y la Veeduría Distrital a fin de conformar las veedurías ciudadanas para la ejecución de proyectos.

En los links Sistema Vial, Sistema de Transporte y Sistema Espacio Público se presentan los avances en materia de malla vial y en la ejecución de las obras y proyectos. En la evaluación de la información presentada por la entidad en la página web se estableció que al ingresar al link Informes de Gestión sólo se relaciona lo correspondiente al periodo 2001-2003.

Con respecto a la rendición de cuentas a la ciudadanía, el IDU la efectúa frente al Concejo de Bogotá cada vez que tiene citación de control político. Sin embargo, se determinó que el Instituto participa en las citaciones efectuadas por la Veeduría Distrital, y aunque la entidad no efectúa directamente convocatorias para el desarrollo de rendición de cuentas, sí participa en las citaciones que realizan los organismos de control, así como en audiencias públicas y cabildos abiertos.

El IDU efectúa seguimiento a los compromisos adquiridos a través de las actas que se suscriben, y da de esta manera cumplimiento a la obligación de levantar actas de las reuniones realizadas con la comunidad de conformidad con lo previsto en el plan de gestión social en obras, en el que se establecen como objetivos específicos, entre otros, propiciar la creación de espacios de participación ciudadana que posibiliten el intercambio permanente de información entre el IDU y la ciudadanía, brindar información clara, veraz y oportuna a las comunidades influidas por las obras y dar respuesta oportuna a los requerimientos de la ciudadanía.

En lo que respecta a la oportunidad en la entrega de información a los órganos de control, se han efectuado varios requerimientos a la entidad con el fin de que se subsanen los problemas presentados en relación con el incumplimiento de los términos otorgados para la presentación de información solicitada. Sin embargo, aunque la entidad ha adoptado medidas con el fin de subsanar las irregularidades evidenciadas, se sigue presentado incumplimiento de los términos de presentación de algunas solicitudes de información, así como inconsistencias en el contenido de las mismas.

El Plan de Gestión del IDU establece que el fin último de su intervención de obras es beneficiar a los habitantes de la ciudad, asumiéndola como una oportunidad para fortalecer los canales de interlocución entre la ciudadanía y el IDU, que se convierte en una herramienta que facilita el acercamiento. Este plan se concreta en un conjunto de actividades que deben adelantar los contratistas que garantizan que la comunidad conozca, participe y haga seguimiento a los proyectos adelantados por la entidad. Debido a ello, se han creado mecanismos de comunicación con la comunidad como la instalación y funcionamiento de los puntos CREA (Centro de Reunión, Encuentro y Atención en obra).

En los pliegos de condiciones, según el impacto a generar por cada proyecto, se establece la obligatoriedad del contratista de integrar el Comité CREA, el cual es un espacio de participación ciudadana en torno a las obras. Este comité está conformado por líderes comunitarios y/o ciudadanos residentes en el área de influencia del proyecto y opera a través de encuentros periódicos entre Comité-contratista-interventoría-IDU para identificar avances, problemáticas y alternativas de solución. La entidad efectúa seguimiento de las recomendaciones efectuadas por los comités CREA.

En el 2006 el IDU convocó a la ciudadanía, con el fin de conformar grupos de control social o veedurías ciudadanas que ejerzan la vigilancia a las obras que se deben construir por valorización local (Acuerdo 180 de 2005). Para ello la Oficina de Gestión Social del IDU, en coordinación con el Instituto de Recreación y Deporte, diseñó un plan de veedurías ciudadanas que contempla los aspectos principales de la Ley 850 de 2005, que ordena a las entidades apoyar y promover la conformación de veedurías ciudadanas.

Para la presente vigencia se tiene programado llevar a cabo 11 cursos de capacitación a los veedores en temas técnicos, normativos y de responsabilidad social que serán dictados mensualmente. El 17 de febrero pasado, en las instalaciones de la entidad, se informó a los veedores sobre el inicio de la etapa de estudios y diseños, la forma como se adjudicaron los contratos de consultoría e interventoría, el presupuesto y los cronogramas de ejecución. En esta reunión se acordó remitir a cada veedor la información por escrito y facilitar la consulta de los contratos adjudicados con el fin de que los veedores inicien su actividad de vigilancia y control a la gestión de las obras de valorización.

En relación con los programas de capacitación dirigidos a los funcionarios, usuarios y ciudadanos en general sobre los mecanismos de participación ciudadana se determinó que durante la vigencia auditada la Oficina de Gestión Social del Instituto puso en marcha el proyecto “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana en proyectos de Infraestructura”

Frente a la formulación y definición de los proyectos de inversión, se determinó que el IDU al igual que la totalidad de las entidades distritales, realiza la formulación de los mismos de acuerdo con la metodología establecida por la Secretaría Distrital de Planeación, así como también cumple con el marco normativo que rige para la ejecución de obras viales y de espacio público (Plan de Ordenamiento Territorial-POT).

### **3.3 Análisis Sectorial**

El sistema de quejas y reclamos es eficaz en las cuatro entidades auditadas, si se tiene en cuenta que las quejas, reclamos y solicitudes presentadas ante la SOP se tramitaron por el IDU, en razón al Convenio 015 de 1998 suscrito entre las dos entidades.

En lo concerniente a trámites ante la entidad a nivel general, el desempeño es muy regular; pues el sector obtuvo una calificación promedio de 55 puntos, y el IDU sobresale con una calificación de 100 puntos, mientras que Transmilenio obtuvo calificación de cero (0).

El factor de rendición de cuentas a la ciudadanía presentó una calificación promedio de 61.25, el cual se ve afectado en gran parte por la SOP que como se ha mencionado a la Entidad no se le apropió recurso alguno para la vigencia de 2006 para inversión en obras, pues las mismas las ejecutó el IDU, y por tanto fue quien rindió cuentas a la ciudadanía y obtuvo una calificación de 100.

La rendición de cuentas a órganos de control tuvo un puntaje de 85 puntos, siendo el más bajo el de la STT - FONDATT, debido a la transformación de la STT en Secretaría de Movilidad y al proceso de liquidación del FONDATT, el cual se adelanta en la actualidad. Debido a la deficiente información reportada a los órganos de control obtuvo un puntaje de 50.

El promedio obtenido para el factor de visibilidad y rendición de cuentas de las entidades analizadas fue de 77.81; el cual representa un nivel medio de transparencia, resultante de las situaciones particulares en que están inmersas las Secretarías de Obras y de Tránsito y Transporte - FONDATT.

En cuanto a participación ciudadana en el presupuesto, el sector de infraestructura y transporte presenta una calificación de 12.5 para el sector, lo que representa bajo nivel de transparencia. Es el IDU, la única entidad que mostró participación de la ciudadanía en el presupuesto al obtener una calificación de 50.0 correspondiente a un bajo nivel de transparencia.

**IDU**

No.	ENTIDADES	Calificación	No. indicadores	Producto
1	INSTITUCIONAL	75,27	9	677,43
2	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	93,75	8	750,00
3	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	64,00	5	320,00
	TOTAL		22	1.747,43
	Promedio ponderado			79,43

**SOP**

No.	ENTIDADES	Calificación	No. indicadores	Producto
1	INSTITUCIONAL	94,56	9	851,04
2	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	63,75	8	510,00
3	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	0,40	5	2,00
	TOTAL		22	1.363,04
	Promedio ponderado			61,96

**STT-FONDAT**

No.	ENTIDADES	Calificación	No. indicadores	Producto
1	INSTITUCIONAL	69,17	9	622,53
2	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	71,88	8	575,04
3	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	-	5	-
	TOTAL		22	1.197,57
	Promedio ponderado			54,44

**TRANSMILENIO**

No.	ENTIDADES	Calificación	No. indicadores	Producto
1	INSTITUCIONAL	82,52	9	742,68
2	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	81,88	8	655,04
3	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	10,10	5	50,50
	TOTAL		22	1.448,22
	Promedio ponderado			65,83

Fuente: Programa y matrices de transparencia

PROMEDIO PONDERADO DEL SECTOR

No.	ENTIDADES	IDU	SOP	STT-FONDATT	TRANSMILENIO	Unidades	Producto
1	INSTITUCIONAL	75,27	94,56	69,17	82,52	9,00	723,42
2	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	93,75	63,75	71,88	81,88	8,00	622,52
3	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	64,00	0,40	-	10,10	5,00	93,13
	Totales	79,43	61,96	54,44	65,83	22,00	1.439,07
	Promedio ponderado sector						65,41

Fuente: Programa y matrices de transparencia

En el cumplimiento de pactos por la transparencia se observó que la única entidad que acudió a los mismos fue el IDU. Sin embargo, de acuerdo con la matriz niveles de transparencia “factor de participación ciudadana” desarrollada sobre esta entidad; el IDU a pesar de haber firmado pactos de transparencia no tiene comité de seguimiento a dichos planes, ni reveló la participación ciudadana en la ejecución de los mismos.

Las entidades del sector, a excepción de Transmilenio aplican el Plan General de Contabilidad Pública y demás normas técnicas contables en el registro de sus operaciones con subestimaciones y sobrestimaciones de saldos. Así mismo en las entidades existen y se aplican los procedimientos correspondientes al área contable; reportando en forma oportuna los estados contables (mensual, bimensual y trimestral), determinando que a estas entidades la Contaduría General de la Nación no les ha realizado observaciones sobre sus estados contables.

Del consolidado de las matrices de transparencia “factor institucional, visibilidad y rendición de cuentas y de participación ciudadana” el IDU es la entidad que presenta un mayor grado de transparencia, con una calificación promedio de 79.43, siendo el factor de visibilidad y rendición de cuentas el más representativo, al obtener una calificación de 93.75, la cual ubica a la entidad en un nivel medio de transparencia.

En segundo lugar se ubica Transmilenio con una calificación de 65.83, con un nivel medio de transparencia, al igual que la SOP y la STT-FONDATT con una calificación de 61.96 y 54.44 respectivamente.

A partir de los resultados obtenidos en las mesas de trabajo interinstitucionales, cada entidad inicia la formulación de sus proyectos. En el caso del IDU, como ejemplo de concertación se presentan los siguientes programas:

**Programa de Pavimentos Locales:** establecido por la entidad como un mecanismo de apoyo a las comunidades organizadas de los estratos 1, 2 y 3, para la construcción y rehabilitación de la malla vial local. Para este fin el IDU citó a las comunidades a presentar sus proyectos dentro de una convocatoria que cerró el 31 de diciembre de 2001. Para la priorización de los pavimentos locales, el Instituto desarrolló un modelo que contemplaba ocho criterios, los cuales buscaban garantizar la objetividad en la distribución de los recursos.

**Programa de Mejoramiento Integral de Barrios:** el Plan de Ordenamiento Territorial, tiene entre sus cuatro programas estructurales, el programa de vivienda, el cual, a su vez, contiene el subprograma de mejoramiento integral de barrios (PMIB). La población objeto del PMIB es la localizada en las unidades de planeación zonal (UPZ) denominadas Tipo 1 "residencial no consolidado", es decir, las UPZ más necesitadas de la ciudad y donde se localiza el mayor número de asentamientos ilegales.

El distrito se encuentra dividido en 112 UPZ de las cuales 28 son tipo 1, de las cuales el Distrito priorizó 14, para ser intervenidas en una primera fase y en el 2006 se inició la segunda fase con las otras UPZ. El IDU coordina con la Caja de Vivienda Popular la dimensión territorial del Programa, la cual tiene como objetivo la definición de unos corredores de movilidad local (CML), que permitan la conectividad y movilidad de las UPZ con los sectores vecinos y posteriormente con el resto de la ciudad.

**Formulación de los corredores de movilidad local en todas las Localidades:** el IDU trabaja en la formulación de los corredores de movilidad local en las localidades, con el fin de aplicar los mismos criterios del Programa de Mejoramiento de Barrios a toda la Ciudad, labores que se desarrollan de manera conjunta con la Gerencia UEL de la Entidad, las alcaldías locales, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Dirección Técnica de Malla Vial del IDU.

En el consolidado general del sector, se obtuvo una calificación de 65.42/100, con lo cual se determina que en cuanto a niveles de transparencia el sector de infraestructura y transporte presenta un nivel medio de transparencia.

### **3.4 Evaluación de Política Pública**

Verificado el documento de seguimiento al plan de desarrollo "Segplan" vigencia 2006, se observó que ninguna de las entidades a las que se les realizó auditoria

en la presente vigencia contó con rubro presupuestal dirigido al financiamiento de gastos relacionados con el programa “Bogotá Transparente y Efectiva”.

Sin embargo, en algunas entidades como Transmilenio e IDU se llevaron a cabo algunas actividades relacionadas con la transparencia como se detalló en párrafos anteriores del presente informe.

Por lo anteriormente expuesto, las entidades del sector infraestructura no cumplieron fielmente con el programa por una Bogotá transparente y efectiva, pero en algunos casos si destinaron recursos de su presupuesto para realizar inversiones importantes en el campo de sistemas de información, el cual va de la mano con el programa de transparencia.

#### **4. CONCLUSION**

Del resultado final de esta evaluación para las cuatro entidades del sector infraestructura y transporte, se concluye que las entidades de este sector incluidas en la I Fase del PAD 2007 tuvieron una buena planeación y ejecución de los recursos. El promedio de calificación de las entidades del sector infraestructura y transporte obtuvo una calificación global de 65.41 puntos, la cual es aceptable y de nivel medio de transparencia.

#### **5. BIBLIOGRAFIA**

Cuentas rendidas por las entidades vigencias 2004 a 2006.  
Paginas web de cada una de las entidades correspondientes al sector.  
Informes de auditoría de las vigencias fiscales 2004 a 2006 de las entidades del sector.