

Bogotá D.C.,

Señora
LUZ HELENA SANCHEZ
Representante de Veeduría
Habitando el Territorio
Carrera 5 N° 26 C - 17
Bogotá D.C

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 21-12-2012 11:45
Al Contestar Cite Este No.: 2012EE0087244 Fol:1 Anex:1 FA:25
ORIGEN 82111-DIRECCION DE ATENCION CIUDADANA / LUZ MIREYA ARDILA ARIZA
DESTINO LUZ HELENA SANCHEZ GOMEZ
ASUNTO INFORME AUDITORIAS ARTICULADAS TRANSMILENIO FASE III
OBS COD MARTHA RICO

2012EE0087244



Asunto: *Envío de Informe de Auditoría Articulada a control excepcional.*

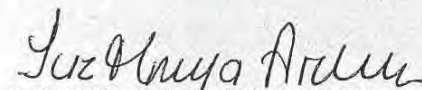
Respetada señora

La Contraloría General de la República valora la participación ciudadana como fundamental en la lucha contra la corrupción y por el mejoramiento de la gestión pública, por ello, agradece la participación de la Veeduría Ciudadana Habitando el Territorio en la Auditoría Control Excepcional Articulado a la Fase III Transmilenio por los aportes suministrados al equipo auditor durante el ejercicio del control fiscal.

Nos permitimos informar a usted, que la Dirección de Vigilancia Fiscal de Infraestructura física y telecomunicaciones de la Contraloría General de la República, dependencia que dentro de nuestra estructura interna ejerció el control fiscal pertinente, nos ha enviado el informe final al control excepcional, del cual nos permitimos hacer entrega del mismo en (50) folios para su conocimiento.

Por último es necesario solicitar a usted, socializar con cada uno de los integrantes de la veeduría el resultado del ejercicio.

Cordial saludo,



LUZ MIREYA ARDILA ARIZA
Directora
Dirección de Atención Ciudadana
Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana

Anexos: informe de Auditoría, 26 folios

Proyectó: Martha Lucia Rico O



**INFORME DE AUDITORÍA CONTROL EXCEPCIONAL ARTICULADO A LA
FASE III TRANSMILENIO**

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

CGR-CDIFTCEDR- No 081

Diciembre de 2012/

H



Contralor Delegado Sector

Nelson Izáciga León

Director de Estudios Sectoriales

José Antonio Covo Torres

Director de Vigilancia Fiscal

León Balmore Aguinaga
Borja

Supervisor

Luis Edgar Michaels
Rodríguez

Responsable de Auditoria

Juan Carlos Carrero C.

Integrantes del Equipo Auditor

Irma Peñaranda Salas
Luis Alejandro Rodríguez A.
Alexander Barón Ibáñez
Manuel Orlando Barrero P.
Carlos Arturo Forero P.
Luis Helder Bejarano



TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES.....	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	5
ALCANCE DE LA AUDITORÍA	6
EJECUCION CONTRACTUAL	6
DÉNUNCIAS.....	6
2.1 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	7
2.2 RELACIÓN DE HALLAZGOS	10
2.3 PLAN DE MEJORAMIENTO.....	10
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	11
3.1 EJECUCION CONTRACTUAL.....	11
ANEXOS	50

4



1. HECHOS RELEVANTES

El Instituto de Desarrollo Urbano IDU, el 28 de diciembre de 2007 suscribió los contratos 134, 135, 136, 137 y 138 de 2007, para la ejecución de las obras de construcción y todas las actividades necesarias para la adecuación al Sistema Transmilenio de la calle 26 y carrera décima, con acta de inicio suscrita el 17 de junio de 2008, cuya etapa de construcción comenzó el 17 de octubre de 2008. Es importante resaltar que ninguno de los cinco grupos culminó las obras de acuerdo a lo inicialmente pactado, acumulando un retraso aproximado de 26 meses, consecuencia de múltiples deficiencias que han ocasionado costos superiores a los inicialmente pactados, en aproximadamente \$428.797,43 millones.

Los anteriores inconvenientes demuestran una vez más graves debilidades en la planeación y gestión por parte del IDU e indican deficiente Coordinación y Articulación Administrativa de las entidades del Distrito, en detrimento de la consecución de los objetivos administrativos y de política pública de la administración distrital; situaciones que ponen en riesgo el cumplimiento de la Misión del Instituto, puesto que la demora en la construcción y entrada en operación de dichos proyectos de infraestructura vial, no contribuye en la mejora de la productividad, competitividad y calidad de vida de Bogotá.



Doctora
MARIA FERNANDA ROJAS
Directora General
Instituto de Desarrollo Urbano- IDU
Bogotá, D.C

La Contraloría General de la República, en desarrollo del Plan General de Auditoría 2012, en cumplimiento del Auto No 0002 del 5 de noviembre de 2010, emitido por la Señora Contralora General de la República, así como de la comunicación 2012IE49127 de la Oficina Jurídica de la Entidad y con fundamento en el Artículo 267 de la Constitución Política, desarrollado por el Artículo 26 de la Ley 42 de 1993, asumió la realización de una Auditoría Control Excepcional Articulado a la Fase III Transmilenio, con el fin de Evaluar y conceptuar sobre la gestión desarrollada por el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU y demás Entidades públicas en la implementación de la Fase III de Transmilenio.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

La evaluación de los contratos de la Fase III de, se efectuó teniendo en cuenta el marco normativo aplicable al IDU, como Establecimiento Público Descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y domicilio en Bogotá D.C.; su contratación se encuentra regida por los principios de la función administrativa, gestión fiscal y la contratación estatal.



De igual manera, se analizaron de manera selectiva los convenios suscritos con las empresas de servicios públicos, relacionados con la afectación de las redes de servicios públicos.

De otra parte, se hizo un análisis sobre el procedimiento establecido por el IDU para la imposición de multas a los contratistas de la Fase III de Transmilenio, por incumplimiento de sus obligaciones contractuales.

En cuanto al tema de anticipos, se analizó selectivamente la amortización, correspondiente a los contratos de obra; así como los requisitos para la entrega de anticipos a los contratistas.

Para la evaluación de las anteriores líneas de auditoría, los procedimientos de auditoría fueron seleccionados conforme al criterio profesional del auditor.

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría, relacionados con que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, tales como la demora en la asignación de oficina a la CGR, situación que afectó desfavorablemente el normal desarrollo del proceso auditor en su fase inicial.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

En el desarrollo del proceso auditor se examinaron las líneas de auditoría, descritas a continuación, con el siguiente alcance:

EJECUCION CONTRACTUAL

La evaluación contempló el análisis de los avances de los contratos con respecto a los cronogramas de obras propuestos contractualmente y el examen de las reprogramaciones, así como las mayores cantidades de obras presentadas, de igual manera se examinaron las modificaciones a los contratos de la Fase III de Transmilenio desde el punto de vista jurídico, técnico y financiero. Adicionalmente se realizó una visita de inspección ocular a las obras del proyecto en mención.

EVALUACION INSUMOS DE LA CIUDADANIA

Teniendo en cuenta que esta actuación se realiza de manera articulada con el colectivo "Habitando el Territorio", se abordó en detalle lo relativo al Parque Bicentenario, y también se atendieron otras solicitudes recibidas por la Contraloría



General durante el desarrollo del proceso auditor, relacionadas con la Fase III de Transmilenio.

Los hallazgos se dieron a conocer a la Entidad en el desarrollo de la auditoría, las respuestas aportadas por la administración fueron analizadas y se incorporaron en el informe, las que se soportaron debidamente.

2.1 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión contractual del Instituto de Desarrollo Urbano- IDU, en los temas evaluados es desfavorable y no cumple a cabalidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, como se evidencia en los siguientes hechos:

En el marco de la Licitación Pública No IDU-LP- DG - 022 – 2007, de la cual su pliego definitivo se publicó en septiembre de 2007, se estableció que la Fase III de Transmilenio debió ser entregada como máximo 26 meses¹ después de firmada el acta de inicio de cada uno de los contratos, evento que se dio el 17 de junio de 2008. Es decir, según los pliegos y las minutas, éstos debieron terminar como máximo el 17 de agosto de 2010, plazo incumplido en los cinco grupos del proyecto, incluso actualmente no está en operación plena la Fase III y se espera que el grupo 3 termine obras en marzo de 2013.

Adicionalmente en el grupo 4, por demoras en la consecución de la licencia de construcción de las Edificaciones Convencionales del Patio Garaje de la Calle 26, el IDU excluyó estas metas físicas del alcance de la etapa de construcción del contrato 138 de 2007, por lo cual el término de duración de dichas obras se encuentran en proceso de revisión², situación que aumenta la incertidumbre sobre la fecha final de culminación del proyecto.

Una vez vencidos estos plazos es pertinente indicar que a noviembre de 2012, el siguiente es el estado los contratos en su etapa constructiva:

¹ Para hacer referencia a este plazo se tomó como referencia el plazo del Ejecución (Preconstrucción y Construcción más largo) de los 5 Grupos en los cuales se dividió las Troncales de la Calle 26 y Carrera 10.

² Oficio 20123460845481 del 19 de noviembre de 2012, suscrito por la Directora General del IDU.



Contrato	Plazo Original (meses)	Acta de Inicio	Vencimiento etapa de construcción pactada	Entrega Final de la etapa de construcción	Retraso Contractual (meses)
134 / 07	25	17-jun-08	17-jul-10	15-abr-11	9
135 / 07	24	17-jun-08	17-jun-10	20-sep-12	27
136 / 07	25	17-jun-08	17-jul-10	Estimado 30 de marzo de 2013	32
137 / 07	26	17-jun-08	17-ago-10	31-ago-12	24
138 / 07	26	17-jun-08	17-ago-10	31-ago-12	24

De lo cual se concluye que el proyecto ha tenido un costo superior al pactado inicialmente, como se puede ver en el siguiente cuadro:

INDICADOR	PESOS CORRIENTES	S. MILLV.
Valor inicial Total Fase III	\$ 1.202.984,32	2.773.770,6
Valor actual Total Fase III	\$ 1.631.781,76	826.425,5
Diferencia	\$ 428.797,43	3.600.196,2
Variación Porcentual	35,64 %	29,79 %

Las anteriores deficiencias vislumbran una inadecuada planeación y gestión del proyecto y demora por parte de los contratistas, en la entrega de los objetos contractuales, aunado a la pasividad y débil control por parte del IDU y firmas interventoras responsables de la supervisión de los 5 grupos. En consecuencia se ha presentado demora generalizada en la puesta en marcha del sistema por las troncales calle 26 y carrera décima, así como múltiples traumatismos en la movilidad de la ciudad.

Dichas deficiencias han generado, adicional a lo establecido en la auditoría practicada durante la vigencia 2011, mayores valores de Costos Globales Ambientales, Sociales y Tránsito por \$7.049,6 millones, Incremento en los Costos de Interventoría de los Contratos de la Fase III de Transmilenio por \$5.013,9 millones, así como aumento injustificado en el pago de ajustes por variación del índice de costos de construcción pesada – ICCP, por \$3.446,2 millones, valores que excedieron las cuantías inicialmente previstas para estos ítems y que



presuntamente constituyen un daño al erario público. De igual manera el IDU no descontó el valor de la interventoría sobre las obras del patio garaje, que corresponden a los Edificios Convencionales que no han sido ejecutadas y por ende no han tenido la supervisión de la Firma Infraestructuras Urbanas S.A., la CGR considera que se genera un presunto daño fiscal en cuantía de \$161.4 millones, a pesos de 2007.

De otra parte, en el Contrato 137 de 2007 se determinó un saldo de \$3.013 millones³, pendiente de legalizar y amortizar, por la inexistencia de facturas y demás soportes documentales que respaldan la ejecución de las obras supuestamente realizadas, lo cual conllevaría la presunta pérdida de recursos públicos ante la imposibilidad del IDU de sustentar y legalizar ante Transmilenio dicho valor.

Adicionalmente es necesario destacar que como consecuencia de una Acción Popular, están suspendidas las obras del adicional número 7 del contrato de obra 136 de 2007. Es así como a 1 de diciembre de 2012, no existe tránsito de buses articulados por la calle 26 mas allá de la carrera 10, lo que trae como consecuencia el no uso de la estación Universidades, que es la última de las estaciones de la Troncal de la calle 26 a la altura de la Carrera 3 con Calle 19.

En cuanto al Sistema de Control Interno del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, se observa poca efectividad y confiabilidad, en la evaluación y seguimiento de las obras de la Fase III de Transmilenio desde su inicio, originados en una laxa aplicación e implementación de controles generales y específicos relacionados con cada uno de los procesos y áreas involucradas, en consecuencia se desconocen algunos objetivos fundamentales del sistema, relacionados con: Proteger los recursos buscando una adecuada administración de los riesgos; garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en las operaciones, funciones y actividades propias de la Entidad; velar porque los recursos y actividades se orienten al cumplimiento de los objetivos misionales; asegurar que la información y sus registros sean oportunos y confiables, exactos y veraces, que permitan la preparación de informes institucionales.

La CGR llama la atención sobre algunas deficiencias en la calidad y mantenimiento de las Troncales calle 26 y carrera décima; inexistencia de Conexiones operacionales entre troncales de la Fase III con la I y II; carencia de acceso para Discapacitados en el Box Peatonal - Centro Comercial Caravana;

³ Contrato 170 de 2007

⁴ A nombre de la Unión Temporal Transvial



Reparaciones deficientes en cruces de redes, carriles mixtos costados norte y sur desde la Carrera 42 hasta la Avenida Boyacá; deficiencias en algunas Ciclo Rutas; del proyecto Fase III de Transmilenio; fallas en Muros de Contención Portal 20 de Julio y Estación Tercer Milenio.

De igual manera, se advierte sobre el riesgo para la seguridad de transeúntes y vehículos, que circulan bajo la estructura del Parque Bicentenario, debido a la inexistencia de riostras y tableros superiores, que según los diseños irán sobre las vigas, por lo cual trabajan de forma independiente como un apoyo simple, con la posibilidad de presentar desplazamientos horizontales y/o volcamientos, situación que se agrava, en razón a que por decisión judicial las obras están suspendidas indefinidamente y no se vislumbra una solución expedita; finalmente se observa la demora en la construcción de la interconexión final entre el Portal El Dorado y el Aeropuerto, ocasionada por la inoportunidad en el uso de los recursos destinados por la Nación para la cofinanciación de dicho tramo. Por lo anterior, de no tomarse de manera urgente los correctivos del caso se podría generar desmedro sobre los recursos públicos invertidos en la Construcción de Fase III de Transmilenio, que a octubre de 2012 ascienden a \$1.631.781,8 millones, aproximadamente.

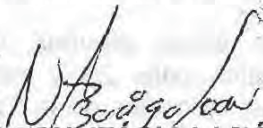
2.2 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 27 hallazgos administrativos, de los cuales cinco (5) corresponden a hallazgos con presunto alcance fiscal por \$18.684,3 millones, trece (13) tienen posible alcance disciplinario; y cuatro (4) con posible incidencia penal, los cuales serán trasladados ante la autoridad competente.

2.3 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe elaborar o ajustar el plan de mejoramiento, con acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos que se describen en el presente informe, tal como lo establece la Resolución Orgánica No 6289 de 2011.

Bogotá, D. C. 14 DIC 2012


NELSON IZÁCIGA LEÓN
Contralor Delegado Sectorial

Director de Vigilancia Fiscal. León Balmore Aguinaga Borja
Supervisor. Luis Edgar Michaels Rodríguez.
Responsable de Auditoría. Juan Carlos Carrero Camacho



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 EJECUCION CONTRACTUAL

HALLAZGO No.1- *Administrativo, Disciplinario, Fiscal y Penal* - Mayor valor de Costos Globales Ambientales, Sociales y Tránsito de los Contratos de Obra.

Analizados los contratos de obra que hacen parte de la Fase III de Transmilenio, que debieron terminar su etapa de construcción a mediados de 2010 de acuerdo con los plazos contractuales iniciales, los cuales como hecho notorio y públicamente conocido no fueron cumplidos, por deficiencias en su planeación, ejecución, seguimiento y control. Al respecto, se tiene que como consecuencia de estas falencias se suscribieron diferentes contratos adicionales, prórrogas y otrosíes, en los que se incrementó el valor por concepto de COSTO GLOBAL AMBIENTAL, SOCIAL Y TRÁNSITO, en un monto aproximado de **\$7.049,6 millones**, cifra adicional a la reportada en el ejercicio auditor efectuado en el 2011⁵.

Es de anotar que en la cláusula 9.1.1 de los contratos mencionados se estableció el Valor Global Total, que incluye todos los costos directos e indirectos en que incurra el contratista para la adecuada ejecución de las actividades de pre-construcción, construcción y mantenimiento, incluidos los componentes Social, Ambiental, de Manejo de Tránsito y Señalización. Así mismo, se estipuló en la cláusula 8, los Riesgos, señalando que los riesgos de mayor plazo serán asumidos por el contratista y el IDU de acuerdo a sus responsabilidades.

Lo anterior, como consecuencia de los diversos atrasos presentados en la ejecución de los contratos, las diferentes reprogramaciones, y las falencias en la supervisión, seguimiento y control, que han causado un mayor costo de los contratos en relación con dicho componente, afectando las finanzas del proyecto y

⁵ Sobre este aspecto es pertinente resaltar que en la auditoría de control excepcional efectuada en el primer semestre de 2011, se incluyó un hallazgo por esta misma razón por un valor de \$22.579.3 millones, siendo necesario mencionar que el valor que hace parte de la presente observación complementa el monto trasladado previamente como hallazgo fiscal.



presuntamente el erario Público, en la cuantía antes señalada, de acuerdo con lo siguiente:

El contrato 136 de 2007 (Grupo 3), presentó la adición en valor número 8, adición en plazo número 9 y otrosí número 9, suscrita el 16 de diciembre de 2011 y por un valor de SIETE MIL CUARENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS ONCE MIL OCHOCIENTOS SETENTA PESOS (\$7.049.611.870) a precios de origen del contrato (diciembre de 2007), equivalente a 13162,0834 s.m.m.l.v. de 2007.

De acuerdo, a lo expuesto anteriormente se puede generar hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal por un presunto daño en cuantía de \$7.049,6 millones, que a la postre incrementará el valor trasladado para su investigación en el año 2011 por un monto de \$22.579,3 millones.

Las adiciones se dieron por los diferentes atrasos generados en el proyecto, como consecuencia de problemas en la planeación, ejecución, supervisión, vigilancia y control, presentados especialmente al inicio del contrato.

HALLAZGO No.2- Administrativo, Disciplinario, Fiscal y Penal - Incremento

Costo de Interventoría Contratos de la Fase III de Transmilenio.

En los contratos iniciales que tienen por objeto la Interventoría Técnica, Administrativa, Legal, Financiera, Ambiental y Social (170, 171, 172, 173, 174 de 2007) de los contratos correspondientes a las obras de la Fase III de Transmilenio, se suscribieron diferentes otrosíes, adiciones y prórrogas, mediante los cuales se amplió o adicionó el plazo de ejecución y el valor de los contratos.

De acuerdo a lo antes señalado, la CGR considera que presuntamente se puede generar un daño al erario público en cuantía de \$5.013.911.019. A continuación se desglosa el valor antes señalado:

a) El contrato de Interventoría 173 de 2007, (Grupo 1), tiene por objeto la Interventoría Técnica, Administrativa, Legal, Financiera, Ambiental y Social del contrato de obra 134 de 2007⁶. El IDU suscribió la Adición y Prórroga No 5 el 29 de julio de 2011, por un valor de \$240.685.134.


⁶ Grupos 1 de la Fase III Transmilenio.



b) El contrato de Interventoría 172 de 2007, (Grupo 3), tiene por objeto la Interventoría Técnica, Administrativa, Legal, Financiera, Ambiental y Social del contrato de obra 136 de 2007. El IDU suscribió la adición No 4 y prórroga No 3 el 16 de diciembre de 2011, mediante el cual se incrementó el valor en cuantía de \$4.329.193.297.

c) El contrato de Interventoría 174 de 2007, (Grupo 4), tiene por objeto la Interventoría Técnica, Administrativa, Legal, Financiera, Ambiental y Social del contrato de obra 137 2007. En desarrollo del mismo, el IDU suscribió la adición en valor y plazo No 4, el 28 de octubre de 2011, por un valor de \$444.032.588.

De acuerdo, a lo expuesto anteriormente se puede generar hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal por un presunto daño en cuantía de \$5.013,9 millones.

Las adiciones se dieron por los diferentes atrasos generados en el proyecto, como consecuencia de problemas en la planeación, ejecución, supervisión, vigilancia y control, presentados al inicio del contrato.

HALLAZGO No.3- Administrativo – Adiciones, modificaciones y otrosies sin fecha de suscripción.

En el marco de la formalidad contractual es necesario que cada uno de los actos asociados con un contrato (Adiciones, Modificaciones, Otrosies, etc), cuenten de manera clara con una fecha de suscripción. No obstante lo anterior, se observa que la Adición en Plazo No. 5 al contrato de obra 138 de 2007, carece de fecha de suscripción. Igual situación se evidenció en el OTROSI No 1 al contrato 135 de 2007; sin embargo, en la información suministrada por el IDU con oficio 20123460644991 con fecha 15 de septiembre de 2012, se hace referencia a una fecha que no aparece en el citado documento. Similar situación se presenta en la **ADICION EN PLAZO 8 al Contrato de Obra No 136 de 2007, la cual también carece de fecha de suscripción.**

bf.

⁷ Grupos 3 de la Fase III Transmilenio.

⁸ Grupos 4 de la Fase III Transmilenio.



Lo anterior, dificulta que se pueda cumplir con el derecho que le asiste a las partes a recurrir los actos de conformidad a lo establecido en los Artículos 50 y siguientes del Decreto 01 de 1984 y Artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

HALLAZGO No.4- Administrativo y Disciplinario - Licencia de Construcción edificaciones patio garaje de la calle 26.

En el marco de las metas físicas del contrato de obra 138 de 2007, se tiene la construcción de una serie de edificios administrativos⁹ con un área de 8.946,38 m² en el Patio Garaje de la Calle 26, los cuales estaban establecidos desde el comienzo del proyecto (Dic./07). Es cierto que el área del patio garaje tuvo algunos modificaciones motivadas por el cambio de la superficie efectiva del patio como consecuencia de las negociaciones con el anterior propietario del predio, pero una vez se obtuvo éste en noviembre de 2009¹⁰, los diseños eran susceptibles de ser ajustados a las condiciones actualizadas y así proceder a obtener todas las licencias y permisos que se requirieran.

Al respecto, es importante considerar que mediante el decreto 1469 de 2010¹¹, en el Art. 11 se estableció que:

"Régimen especial en materia de licencias urbanísticas. Para la expedición de las licencias urbanísticas, se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. No se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para:

a).

⁹ Informe mensual de Interventoría No. 43, Diciembre de 2011. Pág. 17

¹⁰ Escritura Pública 3041 del 17 de noviembre de 2009, Notaría 52 de Bogotá. Intervinientes como vendedor BIENES Y COMERCIO S.A. Nit: 8301136084 y Comprador 899999081; Escritura Pública 3240 del 17 de noviembre de 2009 Notaría 54 de Bogotá. Intervinientes como vendedor BIENES Y COMERCIO S.A. Nit: 8301136084 y Comprador 899999081; Escritura Pública 3338 del 27 de noviembre de 2009 Notaría 28 de Bogotá. Intervinientes como vendedor BIENES Y COMERCIO S.A. Nit: 8301136084 y Comprador 899999081

¹¹ Decreto 1469 del 30 abril de 2010, Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se explican otras disposiciones.



b). La ejecución de proyectos de infraestructura de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal; puertos marítimos y fluviales; infraestructura para la exploración y explotación de hidrocarburos; hidroeléctricas, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; sin perjuicio de las demás autorizaciones, permisos o licencias que otorguen las autoridades competentes respecto de cada materia. Tampoco requerirá licencia el desarrollo de edificaciones de carácter transitorio o provisional que sean inherentes a la construcción de este tipo de proyectos.

2.

3. Requieren licencia de construcción en cualquiera de sus modalidades, las edificaciones convencionales de carácter permanente que se desarrollen al interior del área del proyecto, obra o actividad de que trata el literal b) del numeral primero del presente artículo..."

Así las cosas, es evidente que el Ente Contratante conocía en el mes de mayo de 2010 que se requería Licencia de Construcción para los edificios del Patio Garaje. No obstante lo anterior, el 29 de junio de 2010 con radicado 20105260090362, la Secretaría Distrital de Planeación envió comunicación al IDU en la cual le indican que a estas estructuras se les exigirá la respectiva licencia de construcción.

A pesar de lo anterior, la Dirección Técnica de Construcciones del IDU con memorando 20113350045943, fechado el 23 de febrero de 2011, aproximadamente 8 meses después del concepto de la Secretaría Distrital de Planeación - SDP, consideró que "no es necesario contar con la licencia de construcción", para las multicitadas edificaciones.

Luego de lo anterior, con oficio 20113460671991 del 16 de septiembre de 2011, la Subdirección General de Infraestructura del IDU, le comunica al contratista, que:

"...a pesar que esta entidad ha efectuado la gestión para la consecución de la licencia de construcción para las edificaciones convencionales del patio garaje, a la fecha no ha sido posible su obtención..."

...Razón por la cual se confirma que se deben excluir las metas físicas correspondientes, del alcance de la etapa de construcción del contrato 138 de 2007, una vez superado el trámite respectivo y de encontrarse



las condiciones adecuadas estas serán ejecutadas en la etapa de mantenimiento...”.

De lo anterior se establece que a pesar de haber sido informado el instituto, con más de un año antelación por parte de la SDP, de la obligación de que el IDU obtenga la Licencia de Construcción, esta no se había obtenido.

Posteriormente, el 22 de noviembre de 2011, la Dirección General del IDU, concede poder especial al representante legal de la firma constructora, para que en nombre del IDU adelante ante la curaduría el trámite de la licencia de construcción de las edificaciones convencionales que hacen parte del patio garaje de la calle 26. En el mismo sentido, el 9 de diciembre de 2011, el IDU le envía al contratista la comunicación 20113350839151, donde le solicita que inicie el proceso de solicitud y obtención de la licencia de construcción.

Es pertinente indicar que en las secciones relacionadas con el procedimiento para la expedición de licencias, sus modificaciones y revalidaciones del decreto 1469 de 2010, los plazos máximos desde que se solicita hasta que se obtiene la respuesta de la licencia son de aproximadamente 90 días hábiles, como máximo.

Esta situación, ha generado la exclusión de la meta física relativa a las edificaciones del patio taller, de la etapa propia en la que se debió dar que es la de construcción, con el consabido efecto de la misma exclusión dentro del alcance de la Interventoría para el mismo contrato. Es así, que esta actividad será adelantada mediante contrato 057 de 2011, cuyo objeto es:

“El INTERVENTOR se compromete para con el IDU, a realizar la Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera, Legal, Ambiental y Social A La Etapa de Mantenimiento De La Calle 26 (Avenida Jorge Eliecer Gaitán) Al Sistema Transmilenio Fase III - Grupo A. el cual incluye el seguimiento los grupos (sic) 4 y 5 (Contratos No 137 de 2007 y 138 de 2007), tal y como están definidos en los pliegos de condiciones de la licitación pública IDU-LP-DG-022-2007, de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el pliego de condiciones...”.

Mediante comunicación 20123460845481 del 16 de noviembre de 2012, adicionalmente el IDU indica que el Departamento Administrativo del Espacio Público – DADEP, no ha recibido las zonas de cesión de espacio público que sustituyan las afectadas por la construcción del Patio Garaje y en el mismo sentido no se ha actualizado el plano urbanístico CU4-F.369/4-12, por parte de la Secretaria Distrital de Planeación, requisitos que se convierten en indispensables

kt



para la obtención de la Licencia de Construcción de las edificaciones convencionales.

Por todo lo anterior, se establece que, la gestión adelantada por el IDU y el Contratista ha sido ineficiente e ineficaz y sin la debida celeridad para la obtención de la Licencia de Construcción de las estructuras convencionales, lo cual está presuntamente en contravía de lo establecido en el Art. 209 de la CP, sin olvidar que esta demora también impide el aprovechamiento real del patio garaje y de momento éste no cumple su función para la cual se construyó.

Así las cosas, la presente observación tiene un presunto alcance disciplinario, en consideración a lo establecido en el Numeral 1 del Art. 34 de la Ley 734 de 2002.

HALLAZGO No.5 - Administrativo y Disciplinario – Adición No. 8 al contrato 136 de 2007.

El Acuerdo 60 de 30 de octubre de 2001, expedido por el Archivo General de la Nación Indica que:

ARTICULO SEXTO: Numeración de actos administrativos:

La numeración de los actos administrativos debe ser consecutiva y las oficinas encargadas de dicha actividad, se encargarán de llevar los controles, atender las consultas y los reportes necesarios y serán responsables de que no se reserven, tachen o enmienden números, no se numeren los actos administrativos que no estén debidamente firmados y se cumplan todas las disposiciones establecidas para el efecto. Si se presentan errores en la numeración, se dejará constancia por escrito, con la firma del Jefe de la dependencia a la cual está asignada la función de numerar los actos administrativos.

Resaltado y negrita fuera de texto.

A pesar de lo anterior, existen dos documentos llamados Adición No 8, en uno se hace referencia a Adición en Valor y el otro a un mayor plazo, los cuales considerando su numeración contradicen el artículo precitado y generan confusión, para el análisis e interpretación de estos documentos, con lo que presuntamente no se ha cumplido con lo establecido en el numeral 1 del art. 34 de la ley 734 de 2002.

HALLAZGO No.6- Administrativo, Disciplinario – Sustitución zonas de cesión Patio garaje Calle 26.



En visita de inspección adelantada por parte de la Contraloría General de la República el día 8 de octubre de 2010, en compañía del IDU, la Firma de Interventoría y el contratista de obra al Grupo 5 de la Fase III de Transmilenio, se pudo evidenciar la existencia de una vía vehicular que conectaba la Av. Ciudad de Cali con Transversal 94, la cual se denominaba calle 24D (antigua nomenclatura calle 42A). Luego de dos (2) años, en el marco del control excepcional que se adelanta al mismo proyecto, se pudo verificar que esa calle desapareció como consecuencia de la construcción del Patio Garaje.

Sobre este particular, mediante comunicación 2-2010-24183 del 29 de junio de 2010, la SDP le informa al IDU que: "considera viable incluir la relocalización de las áreas de cesión pública obligatoria del desarrollo Urbanización Villa del Pinar... siempre y cuando, este se reubique con iguales dimensiones dentro del área delimitada de dicha urbanización, bajo las condiciones propias de las áreas de cesión establecidas en el art. 362 del POT...".

En ese sentido, el IDU en julio de 2010 ya sabía que debía relocalizar el espacio que corresponde al área de cesión (parque y calle 24D).

Dado que el Departamento Administrativo del Espacio Público – DADEP, no ha avalado la modificación del espacio público, ha motivado a que el IDU, no haya podido lograr el ajuste del plano urbanístico CU4-F369/4-12, acción que ha impedido la obtención de la licencia de construcción.

Adicionalmente, según lo establecido en el Acuerdo 489 de 2012, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., en su Artículo 74. "Instrumentos para la ejecución de proyectos de infraestructura pública adelantados por la administración distrital.

1. Sustitución de espacio público.

La administración podrá adelantar sustituciones o modificaciones del destino del espacio público para atender las necesidades específicas de los proyectos de infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Público, siempre y cuando los espacios sustituidos presenten características mejores o equivalentes".

Lo que en la práctica implica para este proyecto, que como el DADEP no ha aceptado la zona de cesión propuesta por parte del IDU, ha traído como consecuencia retrasos en la construcción de los edificios y eventualmente se puede incurrir en daños al Erario. Por las desatenciones evidenciadas



presuntamente no se ha cumplido con lo establecido en el numeral 1 del art. 34 de la ley 734 de 2002.

HALLAZGO No.7- Administrativo, Disciplinario, Fiscal – Interventoría edificaciones convencionales Patio Garaje Calle 26.

El IDU mediante contrato 170 de 2007, realizó la contratación para la interventoría técnica, administrativa, legal, financiera, ambiental y social para las obras de construcción y todas las actividades necesarias para la adecuación de la calle 26 (Avenida Jorge Eliecer Gaitán) al sistema Transmilenio en el tramo 2 comprendido entre la carrera 97 y la transversal 76, incluye estación intermedia, patio y sus vías perimetrales y avenida ciudad de Cali entre calle 26 y avenida José Celestino Mutis, en Bogotá D.C. comprendidas en el grupo 5 de la licitación pública numero IDU-LP_DG-022-2007, en Bogotá D.C. (Resaltado nuestro).

El IDU con comunicación 20113460671991 del 16 de septiembre de 201112, señala "...a pesar que esta entidad ha efectuado la gestión para la consecución de la licencia de construcción para las edificaciones convencionales del patio garaje, a la fecha no ha sido posible su obtención, afectando las condiciones de plazo del contrato de la referencia Razón por la cual se confirma que se deben excluir las metas físicas correspondientes, del alcance de la etapa de construcción del contrato 138 de 2007, una vez sea superado el trámite respectivo y de encontrarse las condiciones adecuadas, estas serán ejecutadas en la etapa de mantenimiento."

Posteriormente, ante una solicitud de información realizada por la CGR, relacionada con la compensación que se efectuará para descontar el valor de la interventoría del contrato 170 de 2007, las obras de las edificaciones del patio garaje de la Calle 26, el IDU precisa¹³; "Es de anotar que la no ejecución de estas obras y por ende la no supervisión de interventoría, obedecieron a razones exógenas a la firma interventora, razón por la cual no existe soporte de orden técnico o jurídico que permita efectuar descuento alguno".

¹² Dirigido a Infraestructuras Urbanas S.A y suscrito por el Subdirector General de la Infraestructura (E) del IDU.

¹³ Oficio 20123460845481 del 16 de noviembre de 2012 suscrito por la Directora General del IDU. Presupuesto oficial de costo directo de las obras de calle 26 – Velnec S.A.



Con base en lo anterior el IDU, en razón a que no descontó el valor de la interventoría¹⁴ sobre las obras del patio garaje, que corresponden a Edificios convencionales con una área de 8.946,32 metros cuadrados, aproximadamente, que no han sido ejecutadas y por ende no han tenido la supervisión de la Firma Infraestructuras Urbanas S.A., la CGR considera que se genera un presunto daño fiscal en cuantía de CIENTO SESENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CUATRO PESOS CON CINCUENTA Y UN CENTAVOS \$161.371.204,51 a pesos de 2007, con fundamento en la proporción existente entre el valor inicial de la interventoría respecto al valor pactado del contrato de obra, que fue aproximadamente del 3.78%.

Contrato 138/07- Patio Garaje calle 26	
Descripción	Valor
Edificio de mantenimiento	\$ 608.317.140,24
Edificio del medio ambiente	\$ 92.114.641,91
Edificio de servicios	\$ 486.941.588,16
Edificio Administrativo	\$ 485.750.822,86
Edificio de acceso principal	\$ 1.761.556.983,06
Valor Costo Directo Edificios Convencionales Calle 26.	\$ 3.434.681.176,23
AIU Cto 138/07	27,39%
Valor Total Edificios Convencionales	\$ 4.272.399.915,11
Valor Contrato 138 de 2007	\$ 218.798.733.837,00
Valor Interventoría	\$ 8.264.164.387,00
%	3,78
Valor interventoría edificios aproximado	\$ 161.371.204,51

Fuente presupuesto oficial patio Garaje calle 26- contrato 138 de 2007.

De acuerdo, a lo expuesto anteriormente se puede generar hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, y fiscal por un presunto daño en cuantía de \$161,4 millones.

ESTADO DE LA INFRAESTRUCTURA TRONCALES 10 Y CALLE 26.

¹⁴ Contrato 170 de 2007



Durante la diligencia de inspección física a los 5 grupos de la Fase III de Transmilenio, se evidenciaron las siguientes deficiencias:

HALLAZGO No.8 – Administrativo - Deficiencias en la calidad y mantenimiento de las Troncales Carrera 10 y Calle 26.

Para la conservación de las estructuras de pavimento rígido, es necesario prevenir la extracción de materiales finos como consecuencia de la acción del agua y la presión de poros en la base y subbase de la estructura, por lo que es imperioso garantizar el sello entre juntas, así como la reparación y el sello inmediato de las fisuras que se presentan en la superficie de rodadura, sitios por los cuales ingresa agua a la estructura del pavimento y genera socavaciones, que traen entre otras consecuencias, la fractura de las losas por el tránsito de los vehículos.

Durante una visita de inspección física a los 5 grupos que componen la Fase III de Transmilenio, se evidenció deterioro generalizado del sello de juntas interplacas y adicionalmente en algunos sitios este no existe.

También se comprobó la pérdida de textura o rugosidad de las losas, así como resaltos y desniveles en la transición entre pavimentos jóvenes y viejos¹⁵, lo que genera inseguridad en el tránsito vehicular.

Un aspecto importante que hace parte del mantenimiento de las troncales para garantizar la seguridad, es la instalación y conservación de la señalización horizontal o demarcación vial. En el marco de la visita adelantada a las obras de la Fase III, se encontraron sectores en los cuales la demarcación está borrosa e incluso no existe, lo que afecta la operación segura en las vías; situación similar se observó en relación con la señalización de los cruces férreos.

Adicionalmente, se evidenció que algunas tachas reflectivas se desprendieron, sin que se haya procedido con la reposición correspondiente. En este sentido, es necesario recordar que para que las señales de tránsito puedan cumplir efectiva y eficazmente su función, deben satisfacer varias condiciones entre las cuales se pueden citar:

Visibilidad: Las señales deben poderse apreciar claramente.

¹⁵ Durante la diligencia de inspección del corredor de la calle 26, se observaron desniveles superiores a 10 centímetros entre el pavimento antiguo y los parches realizados sobre los cruces de redes transversales.



Conservación: Las señales deben permanecer en su posición original, limpia y legible todo el tiempo¹⁶.

Con las deficiencias en la señalización horizontal encontrada en la visita de la CGR, presuntamente no se cumple con las especificaciones establecidas en el Manual de Señalización Vial – Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorutas de Colombia, adoptado mediante Resolución No. 1050 de 2004 expedida por el Ministerio de Transporte.

A pesar de existir pólizas de estabilidad de las obras y contratos de mantenimiento vigentes para los cinco grupos que hacen parte de la Fase III de Trasmilenio, se evidenciaron las siguientes deficiencias importantes: losas desportilladas sin reconstrucción o reparación alguna; baldosas del espacio público levantadas o con desportillamientos; cajas de redes con roturas y sin tapa; losas con fracturas longitudinales y/o transversales; roturas e imperfecciones en las fachadas flotantes, las cuales cubren las pantallas construidas en la calle 26.

Así mismo se observó entre las carreras séptima y quinta; carencia de bordillos; sumideros tapados, falta de luminarias; basuras en algunas estaciones; obras viales y de urbanismo sin concluir sobre la glorieta de la carrera tercera con calle diecinueve; presencia de residuos de asfalto sobre la carpeta de rodadura del sistema Trasmilenio y deformación de la carpeta del pavimento, entre otros.

En consideración a todas las deficiencias observadas, sin que la Fase III se encuentre en operación plena, se puede afirmar que continúan las falencias en el seguimiento y control, adelantadas tanto por el IDU como por las firmas interventoras, lo que eventualmente puede contribuir al deterioro prematuro de la infraestructura y a acometer inversiones cuantiosas para su recuperación; situaciones que se agravarán al entrar en funcionamiento total dichas troncales.

Adicionalmente al momento de acometer las reparaciones una vez todos los buses articulados se encuentren en circulación, se impactará la movilidad en los corredores, como consecuencia de los desvíos y manejo de tráfico necesarios para tal fin.

HALLAZGO No.9 – Administrativo - Conexiones operacionales entre troncales de la Fase III con la Fase I y la Fase II

¹⁶ VALENCIA ALAIX, Víctor Gabriel. Ingeniería de Tránsito. Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Febrero de 2007.



Al planear el sistema integrado de transporte masivo Transmilenio, en el documento CONPES 3093 de 2000 que estableció los lineamientos técnicos y a partir de la suscripción del convenio entre la Nación y el Distrito Capital para la adquisición de predios requeridos para el desarrollo de la primera línea del metro y financiación de algunos componentes flexibles del Sistema Integrado de Transporte Masivo para la ciudad de Bogotá en junio de 1998, así como en el Plan Marco del Sistema Transmilenio; se planteó la conexión entre las diferentes fases del sistema, que generarían ahorros significativos de costos de operación y tiempo de viaje. Sin embargo, al dejar de construir la troncal de la carrera 7ª, bajo las condiciones acordadas entre la Nación y el Distrito Capital, la estación del Museo Nacional perdería funcionalidad puesto que no cumpliría con la finalidad planteada y los pasajeros prolongan su permanencia en el sistema disminuyendo los beneficios esperados, además de sobrecargar los corredores que habitualmente presentan alto tráfico de buses articulados.

Es necesario indicar, que a pesar de haberse previsto desde la etapa de diseño, la construcción de conexiones operacionales entre las diferentes fases del sistema Transmilenio, durante la suscripción de los diferentes contratos para implementar la Fase III, estas no se consideraron o incluso se eliminaron.

Así las cosas, se puede decir que como consecuencia de la entrada en operación de esta Fase III se están recargando las troncales de las Fases I y II, lo cual no sólo afecta la movilidad de las personas, sino que además disminuye considerablemente la vida útil de las otras troncales, en especial por donde circulan buses Biarticulados, los cuales son más pesados y deterioran más rápido el pavimento. Adicionalmente, a futuro la construcción definitiva de las conexiones operacionales pendientes, ocasionará traumatismos en la movilidad por las nuevas intervenciones requeridas.

HALLAZGO No.10- Administrativo y Disciplinario. Inexistencia de acceso para Discapacitados. Box Peatonal - Centro Comercial Caravana.

Como consecuencia de diferentes solicitudes efectuadas por los comerciantes del sector de San Victorino, y con el ánimo de mantener el flujo de peatones habituales de la calle 12, la Administración Distrital decidió construir el Box deprimido o Túnel Peatonal de la Calle 12 con Carrera 10; sin embargo, su construcción estuvo demorada, lo que ocasionó retrasos en la instalación de algunos de los vagones de la estación San Victorino, sobre la Troncal de la Carrera 10.



Esta obra se construyó sin acceso para personas con limitación física para la movilidad, incumpléndose lo establecido en el artículo 43 de la ley 361 de 1997, que establece mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones, así:

"...Parágrafo. Los espacios y ambientes descritos en los artículos siguientes, deberán adecuarse, diseñarse y construirse de manera que se facilite el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación..."

En igual sentido el decreto 1538 de 2005, reglamentario de la misma ley indica:

"...Artículo 7°. Accesibilidad al espacio público. Los elementos del espacio público deberán ser diseñados y construidos dando cumplimiento a los siguientes parámetros:

A. Vías de circulación peatonal

7. Las rampas de acceso a los sótanos de las edificaciones deberán iniciarse a partir del paramento de construcción y en ningún caso sobre la franja de circulación peatonal del andén.

9. Los espacios públicos peatonales no se podrán cerrar ni obstaculizar con ningún tipo de elemento que impida el libre tránsito peatonal.

B. Cruces a desnivel: Puentes y túneles peatonales

1. Los recorridos del tráfico de la franja de circulación peatonal deben conducir hacia las escaleras y rampas de estos elementos.

2. Los puentes peatonales deberán contar con un sistema de acceso de rampas. Si en el espacio en el que está prevista la construcción de un puente peatonal no se puede desarrollar las soluciones de acceso peatonal mediante rampas, se deberá instalar un sistema alternativo eficiente que cumpla la misma función y que garantice el acceso autónomo de las personas con movilidad reducida.

3. Los puentes peatonales deberán contar con un bordillo contenedor a lo largo de toda su extensión para prevenir que las ruedas de los coches, sillas de ruedas, entre otras, se salgan de los límites de este. Además, deben contar con elementos de protección como barandas y pasamanos que garanticen la circulación segura de los usuarios.



4. El pavimento y las superficies de los cruces a desnivel deben ser antideslizantes en seco y en mojado.

5. Al inicio de los cruces a desnivel se debe diseñar y construir un cambio de textura en el piso que permita la detección de los mismos por parte de los invidentes o de las personas de baja visión...

Así las cosas, no se está garantizando el derecho a la libre locomoción a las personas con movilidad disminuida. Por las desatenciones evidenciadas presuntamente no se ha cumplido con lo establecido en el numeral 1 del art. 34 de la ley 734 de 2002.

HALLAZGO No.11- Administrativo - Reparaciones deficientes en cruces de redes, carriles mixtos costados norte y sur desde la Carrera 42 hasta la Avenida Boyacá

El Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, según el acuerdo 001 de febrero 3 de 2009, mediante el cual se expiden sus estatutos, tiene entre sus funciones generales

"... 3. Ejecutar la construcción y mantenimiento de los proyectos de los sistemas de Movilidad y de Espacio Público Construido, de operaciones urbanas a cargo de la entidad.

Así como: "... 6. Realizar la supervisión, seguimiento y recibo de las obras y proyectos de infraestructura vial y de espacio público realizados en zonas a desarrollar por urbanizadores y/o terceros particulares o públicos. ...". Resaltado y negrita fuera de texto.

Adicionalmente es necesario recordar que dentro de la cláusulas sobre OBLIGACIONES PRINCIPALES DEL CONTRATISTA¹⁷, en el literal h), se estableció: Ejecutar las Obras para Redes de conformidad con lo previsto en los Contratos y sus Apéndices, en especial el Apéndice C, mientras que el literal k) se dispuso: Entregar las obras ejecutadas a satisfacción de la interventoría y del IDU y responder por su calidad en los términos previstos en los contratos y la Ley.

A pesar de lo anterior, durante la visita de inspección ocular a las obras, realizada durante el periodo comprendido entre el 2 al 5 de octubre de 2012, la Contraloría General de la República confirmó la existencia de más de 20 cruces de redes en los carriles mixtos costados norte y sur de la Calle 26, ubicados desde la Carrera

¹⁷ Contrato No. 137 de 2007



42 hasta la Avenida Boyacá, las cuales se evidenciaron con reparaciones provisionales en pavimento flexible, y con desniveles superiores a 10 centímetros respecto del pavimento antiguo, lo que afecta la seguridad vial y la estabilidad de las losas de concreto contiguas, las cuales presentan fracturas y desportillamientos. Estas deficiencias se presentan desde hace más de un año y no hay certeza sobre la fecha de reparación bajo las condiciones técnicas adecuadas.

Con ocasión del otrosí No. 6¹⁸, se excluyeron entre otras, las obras de reconstrucción del carril mixto en mención. Sobre este particular, es necesario señalar en el marco del contrato, que la necesidad de cambiar, ajustar, modernizar y/o trasladar las redes de servicios públicos, obliga garantizar las condiciones originales de las vías existentes, las cuales si bien es cierto no eran las mejores, no es menos cierto que las condiciones actuales de transitabilidad de esta vía, no solo son inferiores a las originales, si no que no cumplen con las características de calidad, seguridad y nivel de servicio.

En el marco del proceso auditor, no se han encontrado pruebas de las actuaciones del IDU con miras a exigir la recuperación del carril mixto, que resultó intervenido con ocasión del contrato 137 de 2007, lo cual pone en evidencia deficiencias en las labores de supervisión y control ejercidas por la Entidad en su calidad de Contratante.

HALLAZGO No.12- Administrativo - Deficiencias en Ciclo rutas

En el acápite relacionado con las Especificaciones Generales para Urbanismo, Espacio Público y Paisajismo del Apéndice B - Especificaciones Generales de construcción, de los contratos suscritos para ejecutar la Fase III de Trasmilenio, se relacionan las normas técnicas que deben cumplir los Contratistas, por lo que en desarrollo de los contratos en los que se hacen intervenciones a las ciclo rutas, se debió atender lo establecido en el Plan Maestro de Ciclo Rutas, Manual de Diseño del Instituto de Desarrollo Urbano, que contempla los aspectos de seguridad, tales como señalización, diseño y operación de las mismas, así como algunos referidos al uso compartido de la red de vías urbanas con el tráfico no motorizado.

Así mismo, el numeral 7 de la cláusula sexta del convenio interadministrativo 24 de 2004, celebrado entre el IDU y la Empresa Codensa S.A. E.S.P., contempla que ésta última debe "cumplir con la ejecución de obras eléctricas una vez culminadas las obras civiles, siempre y cuando se le haya informado

¹⁸ Contrato 137 de 2007



oportunamente la fecha de terminación de las obras y los respectivos cronogramas".

En verificación del cumplimiento de estas obligaciones, la CGR evidenció que en varios trayectos de las ciclo rutas, existen postes de alumbrado público ubicados sobre la ciclo vía, así como que sobre los costados de los corredores viales de la calle 26 y la carrera 10, se observaron ductos y anclajes para la instalación de nuevos postes de alumbrado público, sin que se haya hecho el montaje e instalaciones correspondientes; aspectos que ponen en riesgo la seguridad física de los ciclistas y de los transeúntes que utilizan las ciclo vías y el espacio público.

Además se encontraron deficiencias en la señalización horizontal y vertical de las ciclo vías ubicadas en las zonas de influencias de la Fase III de Trasmilenio, aspectos que generan riesgo para los ciclistas que utilizan estos corredores, y que está en contravía con los fines que justificaron la construcción de las ciclo rutas, al no constituirse en una alternativa de transporte cómoda y segura para los habitantes de la capital.

HALLAZGO No.13- Administrativo - Muros de Contención Portal 20 de Julio.

Al verificar las obras que hacen parte del grupo 1, se observó desencajamiento, desplome, desplazamiento y separación entre los módulos que forman la fachada del muro de tierra armada, construido en el costado nor-oriental del Portal 20 de Julio, en inmediaciones del colegio ubicado cerca al acceso del patio garaje, los desplazamientos entre estas escamas, tienen separaciones superiores a 6 centímetros, lo que evidencia el desplazamiento de esta estructura de contención, la cual se constituye en riesgo potencial no sólo de la estabilidad de la misma, sino de los predios y vías que circundan el patio en este punto.

De otro lado, se confirmó la muerte de algunas de las especies vegetales plantadas en ejecución del contrato 136 de 2007 en la parte interna y externa del Portal 20 de Julio. Así mismo se evidenciaron grietas horizontales y a 45 grado en los muros de contención que encierran el predio. Estas deficiencias afectan por un lado el componente paisajístico del proyecto y por otro, se pueden constituir en factores de riesgo a la estabilidad y funcionalidad de las estructuras de contención.

HALLAZGO No.14- Administrativo - Estación Tercer Milenio

Verificadas las obras de construcción de la Estación denominada Tercer Milenio, que hacen parte del grupo 2, se observó una grieta en el enchape de piso de mármol, en el acceso al segundo nivel de la estación, en la salida de la estación a



la plataforma de buses alimentadores, lo que evidencia asentamientos de la estructura. Este hecho aunado a las humedades detectadas durante la diligencia, son elementos que afectan la funcionalidad de la obra.

Así mismo, se detectaron deficiencias menores, relacionadas con malas condiciones de acabado del mesón de acero de la cocina ubicada en el área de las oficinas, rebabas y malos terminados de los muros limpios a la vista y falta de luminarias, aspectos que si bien no afectan la funcionalidad de la estructura obras, evidencian incumplimiento de las especificaciones técnicas para entrega y recibo de las obras.

HALLAZGO No. 15 - Administrativo, Disciplinario, Fiscal - Mayor valor por Ajustes a los Contratos de Obra.

Analizados los contratos 134, 135, 136, 137 y 138 de 2007, que hacen parte de la Fase III de Transmilenio, que debieron terminar su etapa de construcción, de acuerdo con los plazos contractuales iniciales, a mediados de 2010, sin embargo, éstos no se cumplieron, por lo cual se suscribieron diferentes adicionales, prórrogas y otros, los cuales han generado que la componente de ajustes contenida en el numeral 9.1.3 de los contratos precitados¹⁹, se incremente por encima de lo pactado en los contratos del 134 al 137 de 2007. La motivación de estos mayores valores y como ha sido expresado previamente por este Organismo de Control, fue ocasionada por los diversos atrasos presentados en la ejecución de los contratos, las diferentes reprogramaciones, y las deficiencias de planeación y aplicación de controles por parte de la Entidad, que han causado un mayor costo de los contratos en relación con el componente de ajustes, afectando las finanzas del proyecto y presuntamente el Erario Público, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Valores pagados por Actualizaciones ICCP

Contrato	Valores Ajustes pactados en el contrato principal	Valores pagados al 26 de octubre de 2012	Monto que excede el valor pactado inicialmente
134 de 2007 (Grupo 1)	\$ 8.155.432.069,0	\$ 9.273.045.376,0	\$ 1.117.613.307,0
135 de 2007 (Grupo 2)	\$ 10.497.154.084,0	\$ 12.225.752.871,0	\$ 2.328.562.531,0

¹⁹ El numeral 9.1.3, estableció que: "...Corresponde al valor destinado para el ajuste de precios por variación del Índice de Costos de la Construcción Pesada – ICCP y corresponde a la suma de hasta...", definiéndose un valor máximo para cada contrato



137 de 2007 (Grupo 4)	UTT ²⁰	\$ 18.621.126.809,0	\$ 4.137.015.366,0	\$ 12.825.379.404,0
	GEVB ²¹		\$ 27.309.490.847,0	
	Total grupo 4		\$ 31.446.506.213,0	
138 de 2007 (Grupo 5)		\$ 14.092.560.776,0	\$ 7.679.627.830,0	-
Total		\$ 69.619.461.888,0	\$ 82.901.194.699,0	\$ 16.271.545.242,00

Fuente: Oficio 20123460752301 del 26 de octubre de 2012

*Incluye el monto Acta de Mayores Cantidades de Obra No. 99 del 15 de febrero de 2012.

La diferencia existente entre el valor total inicialmente pactado por concepto de ajustes, y la suma cancelada a los contratista con corte a Octubre de 2012, asciende a \$16.271,55 millones de pesos, cuantía en la que no se incluye el contrato 138 de 2007, en el que no se ha superado el valor pactado inicialmente para ajustes.

En consideración a que el monto que corresponde a los ajustes del contrato 137 de 2007, fueron trasladados al PRF00257 de 2010, estos serán excluidos del presente análisis. Por lo anterior, los contratos que superaron el valor pactado y sobre los cuales la CGR, no ha hecho pronunciamiento administrativo son el 134, 135 y 136 de 2007, donde se pagó un mayor valor en cuantía de \$3.446,2 millones y que presuntamente corresponden a un detrimento al patrimonio público.

Estas cifras están desglosadas así:

- a) Contrato 134 de 2007 por un monto \$1.117.613.307,0
- b) Contrato 135 de 2007 por un monto \$2.328.562.531,0

La Entidad manifiesta que las adiciones, prorrogas y suspensiones se dieron a causa de situaciones imprevisibles e irresistibles, dentro de las que se tienen: demoras en la adquisición de predios, demora por parte de las empresas de servicios públicos en la definición de traslados o renovación de redes, los requerimientos de la comunidad por la condición comercial de la zona de influencia del proyecto, entre otros. Sobre el particular, es pertinente precisar en cuanto a la alteración de la economía del contrato, que es de la esencia de la imprevisión que la misma sea extraordinaria y anormal "supone que las

Handwritten signature

²⁰ UTT: Unión Temporal Transvial

²¹ GEVB: Grupo Empresarial Vías Bogotá



consecuencias de la circunstancia imprevista excedan, en importancia, todo lo que las partes contratantes han podido razonablemente prever. En relación con la imprevisibilidad del hecho, cabe precisar que si éste era razonablemente previsible, no procede la aplicación de la teoría toda vez que se estaría en presencia de un hecho imputable a la negligencia o falta de diligencia de una de las partes contratantes...", por lo que para este caso en particular, no es válida la justificación presentada por la Entidad²².

Adicionalmente, el IDU también hace mención a situaciones relativas a la ola invernal 2010 – 2011, y la ocurrencia del paro de actividades de los transportadores de carga pesada en febrero de 2011, las cuales se dieron con posterioridad a las fechas inicialmente previstas de terminación de las obras²³; así como la necesidad de realizar ajustes a los diseños iniciales, a la entrega tardía de predios por parte del IDU y a demoras en las aprobaciones de los planes de manejo del tráfico PMT.

De acuerdo a lo expuesto en los párrafos anteriores, presuntamente se contraviene lo establecido en el numeral 1 del Art. 34 de la Ley 734 de 2002 y se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por un posible daño patrimonial en cuantía de \$ 3.446,2 millones.

HALLAZGO No. 16 – Administrativa - Asentamientos Diferenciales

En el segundo nivel de la Estación Intermedia Bicentenario, que hace parte del Intercambiador de la calle sexta con carrera décima, en la salida peatonal hacia la plataforma de buses alimentadores, se observaron separaciones entre el enchape de piso en mármol y el enchape de piso en pizarra, así mismo, en la plazoleta de tránsito peatonal, que hace parte del intercambiador de la calle sexta, en el costado sur occidental, exactamente en la salida de la plazoleta peatonal hacia la conectante de la calle sexta con carrera décima, se observó una separación

²² Hallazgo No. 1. INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL ESPECIAL CONTROL EXCEPCIONAL A LA FASE III DE TRANSMILENIO INSTITUTO. Contraloría General de la República. Bogotá D.C., Agosto de 2011.

²³ Hallazgo No. 1. INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL ESPECIAL CONTROL EXCEPCIONAL A LA FASE III DE TRANSMILENIO INSTITUTO. Contraloría General de la República. Bogotá D.C., Agosto de 2011.



vertical entre los muros de los aproches, con mayor separación en la parte alta y menor separación en la parte baja.

Lo anterior muestra la existencia de asentamientos diferenciales en la cimentación y en la estructura tanto del Intercambiador como de la Estación Bicentenario, evidencia deficiencias en la calidad de las obras, y obligará la realización de intervenciones adicionales, que afectarán el tránsito peatonal y vehicular cuando la obra entre en funcionamiento al cien por ciento.

HALLAZGO No. 17. Administrativo y Disciplinario – Incumplimiento al Convenio 020 de 2001.

El análisis realizado, al Convenio Interadministrativo No. 020 de 2001, durante las vigencias 2010, 2011 y lo corrido del 2012, permitió establecer que el IDU solo ha presentado dos (2) informes de ejecución relacionados con el Plan de Contratación de Apoyo a la Gestión – Recursos Transmilenio, de fechas 15 de agosto de 2008 y 16 de enero de 2009 respectivamente; y que conforme a lo dispuesto en los párrafos de los numerales 7, 8 y 9 establecidos en las modificaciones Nos 3, 4 y 6 del referido Convenio, estos informes no cumplen los requerimientos establecidos en cuanto a periodicidad (semestral) y contenido en lo concerniente a lo previsto en cada uno de los numerales mencionados y relacionadas a la ejecución de las obras de la Fase III del Sistema Transmilenio, en cuanto a la prestación periódica de los servicios técnicos y profesionales necesarios para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio, así como la determinación del costo de cada obra en particular hecha de manera exclusiva por el IDU y las labores necesarias para desarrollar el plan de gestión social y reasentamientos, de las unidades sociales afectadas por las obras adelantadas por el Instituto.

Consecuentemente, lo expuesto, conlleva una incertidumbre en cuanto al hecho a que se desconoce el estado general y real de los aspectos más relevantes de los numerales anteriormente expuestos conforme a los lineamientos establecidos dentro del marco de cooperación suscrito entre las dos entidades, lo que favorece la falta de control, como la adecuada toma de decisiones conjuntas entre los dos entes públicos involucrados, propiciando además la omisión de los deberes funcionales de los funcionarios responsables de proyectar los correspondientes informes establecidos.

HALLAZGO No. 18. Administrativo, Fiscal y Disciplinario - Amortización Anticipo Contrato 137 de 2007.



Se determinó que en los Estados Contables de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A., la Cuenta de Avances y Anticipos presenta un saldo por valor de \$3.013 millones de pesos, a nombre de la Unión Temporal Transvial; cifra que a la fecha se encuentra pendiente por legalizar y amortizar; y que su origen se remonta al cruce de cuentas, de los diferentes ítems y valores que se relacionaron y descontaron al valor del anticipo entregado a la mencionada empresa contratista en el desarrollo y ejecución del Contrato de Obra No. IDU 137 de 2007, como se presenta a continuación:

Amortización Anticipo 137/2007		
Valor del Anticipo		85.751.927.394
Menos Amortizaciones:		13.493.542.511
Factura 8 - periodo 200904	5.169.423.885	
Factura 37 - periodo 200907	591.400.862	
Factura 38 - periodo 200907	460.438.425	
Factura 39 - periodo 200907	481.247.526	
Factura 40 - periodo 200907	672.409.344	
Factura 42 - periodo 200908	580.914.866	
Factura 44 - periodo 200908	1.342.959.819	
Factura 46 - periodo 200909	831.800.009	
Factura 47 - periodo 200910	964.774.365	
Factura 51 - periodo 200911	987.598.137	
Factura 52 - periodo 200911	739.681.665	
Factura 55 - periodo 200912	670.893.608	
Saldo por amortizar		72.258.384.883
Menos reintegros SEGUREXPO:		69.245.234.154
Resolución 440 - Devolución a TM	65.411.543.961	
Resolución 3600 - Devolución a TM	3.833.690.193	
Saldo por amortizar		3.013.150.729

Fuente: Transmilenio

El anterior corte de cuentas, permite determinar que las causas que originaron el respectivo saldo pendiente de amortizar, obedecieron a claras fallas de control asociadas a irregularidades relacionadas con la legalización y reconocimiento de los valores registrados en las Actas Nos. 15 y 16 del 30 de junio de 2011, mencionadas en la Resolución 2337 del 28 julio de 2010, y en la cual de manera unilateral el IDU, desconoce conforme a lo establecido en el convenio 020 de 2001 y sus modificaciones, que Transmilenio S.A., es quien actúa como pagador y el Instituto es el encargado de la ejecución de los contratos y la entrega de la



infraestructura a esta entidad. Por lo tanto, no era potestad del IDU pretender dar por legalizada la suma de las actas referenciadas sin las facturas y demás soportes documentales que respaldan la ejecución de las obras supuestamente realizadas, ya que contravenía los procedimientos establecidos en el Manual de Interventoría²⁴ aprobados para el proceso de amortización y legalización del valor del anticipo, en concordancia con la no realización oportuna de cruces de actividades relacionadas con el control interno contable²⁵.

Lo expuesto en los párrafos precedentes, conlleva la presunta pérdida de recursos públicos ante la imposibilidad del IDU de sustentar y legalizar ante Transmilenio el saldo pendiente de amortizar, y no incluir en el proceso de indemnización adelantado ante la compañía aseguradora el reconocimiento y pago de dicha suma.

HALLAZGO No. 19. Administrativo – Actuaciones de la Oficina de Control Interno

Del análisis realizado a los Informes generados por la Oficina de Control Interno del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, sobre la evaluación de la Fase III de Transmilenio desde su inicio hasta la fecha, se estableció que dicho examen no evidencia la oportunidad, profundidad y relevancia que amerita todo el proceso relacionado con la planificación, implementación, desarrollo y ejecución del Proyecto de la fase III del Sistema Transmilenio.

Lo anteriormente expuesto, converge a señalar que las acciones de la Oficina de Control Interno, no han tenido el impacto y la efectividad esperados en lo que concierne a la prevención oportuna, mitigación y administración efectiva de los riesgos relacionados con el desarrollo de los planes, programas y proyectos de todos los contratos de obras e interventoría que hacen parte de la fase III del Sistema Transmilenio.

²⁴ Subnumerales 7, 8, 9 y 10 del numeral 4.4.2 del Manual de Interventoría versión 4.1 de 2006.

²⁵ El Manual de Procedimientos del Régimen de la Contabilidad Pública de la Contaduría General de la Nación establece que los anticipos se legalizan con: 1) El valor de los anticipos aplicados, producto del cumplimiento de los convenios, contratos, acuerdos, entrega de bienes o con la legalización de los avances. 2) El valor de las devoluciones de los anticipos y 3) El valor de la facturación recibida por los costos y gastos incurridos en el desarrollo de la operación conjunta.



**HALLAZGO No. 20. Administrativo y Disciplinario – Amortización Anticipo
Contrato N° IDU – 138 de 2007**

Se estableció que conforme al análisis de la información reportada por Transmilenio y registrada en el Acta No. 93 de Terminación y Recibo de la Etapa de Construcción del 31 de agosto de 2012, en el desarrollo y ejecución del Contrato N° IDU – 138 de 2007, suscrito con la empresa contratista Infraestructuras Urbanas S.A., se determinó que el valor del anticipo no ha sido amortizado en su totalidad, dado que existe un saldo por la suma de \$5.972 millones pendiente por legalizar y amortizar, como se estableció a continuación:

M



AMORTIZACION ANTICIPO

OBJETO DEL CONTRATO

CONTRATO No 138 de 2007. EJECUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y TODAS LAS ACTIVIDADES NECESARIAS PARA LA ADECUACIÓN DE LA CALLE 26 (Av. JORGE ELIÉCER GAITÁN) AL SISTEMA TRANSMILENIO EN EL TRAMO 2 COMPRENDIDO ENTRE LA Cra. 97 Y TRANSVERS

No.	C/C Recibo Analítico OBRAS No.	MES DE EJECUCIÓN	ACTA		EJECUTADO (VAIO RUB)	ANTICIPO	
			No. RADICAC	FECHA DE TRAMITE DE ORDEN		AMORTIZACIÓN	SALDO
3		ANTICIPO	169417	13/11/2008			\$ 60.001.929.433
5	1	01/10/2008	33533	03/04/2009	\$ 134.819.106	\$ 40.445.732	\$ 59.961.483.701
6	2	01/11/2008	33534	03/04/2009	\$ 21.047.222	\$ 6.314.167	\$ 59.955.169.535
7	3	01/12/2008	33535	03/04/2009	\$ 803.079.049	\$ 240.923.715	\$ 59.714.245.820
8	4	01/01/2009	42519	05/05/2009	\$ 300.039.278	\$ 90.011.783	\$ 59.624.234.037
9	5	01/02/2009	42518	05/05/2009	\$ 12.432.512	\$ 3.729.754	\$ 59.620.504.283
10	6	01/03/2009	48260	22/05/2009	\$ 3.171.102.846	\$ 951.330.854	\$ 58.669.173.429
11	7	01/04/2009	48261	22/05/2009	\$ 5.106.762.022	\$ 1.532.028.607	\$ 57.137.144.823
12	8	01/05/2009	56367	19/06/2009	\$ 5.540.561.216	\$ 1.662.168.365	\$ 55.474.976.458
13	9	01/06/2009	65420	22/07/2009	\$ 7.403.695.026	\$ 2.221.108.508	\$ 53.253.867.950
14	10	01/07/2009	73585	10/08/2009	\$ 15.650.422.585	\$ 4.695.126.776	\$ 48.558.741.174
15	11	01/08/2009	83598	18/09/2009	\$ 12.228.531.126	\$ 3.668.559.338	\$ 44.890.181.837
16	12	01/09/2009	93287	20/10/2009	\$ 10.452.060.097	\$ 3.135.618.029	\$ 41.754.563.808
22	13	01/10/2009	102487	19/11/2009	\$ 5.196.215.393	\$ 1.558.864.618	\$ 40.195.699.190
23	14	01/11/2009	109142	09/12/2009	\$ 6.835.976.726	\$ 2.050.793.018	\$ 38.144.906.172
28	15	01/12/2009	109143	09/12/2009	\$ 3.584.248.525	\$ 1.078.274.558	\$ 37.066.631.614
29	16	01/01/2010	011837	15/02/2010	\$ 5.267.974.596	\$ 1.580.362.379	\$ 35.486.239.236
34	17	01/02/2010	020908	15/03/2010	\$ 9.815.020.441	\$ 2.944.506.132	\$ 32.541.733.103
38	18	01/03/2010	028463	14/04/2010	\$ 6.193.482.501	\$ 1.858.044.750	\$ 30.683.688.353
41	19	01/04/2010	037125	12/05/2010	\$ 6.820.891.354	\$ 2.076.297.406	\$ 28.607.390.947
44	20	01/05/2010	004034	11/06/2010	\$ 7.488.861.548	\$ 2.246.658.464	\$ 26.360.732.482
51	21	01/06/2010	012246	13/07/2010	\$ 7.148.802.801	\$ 2.144.640.840	\$ 24.216.091.642
54	22	01/07/2010	019669	11/08/2010	\$ 7.924.791.316	\$ 2.377.437.395	\$ 21.838.654.247
57	23	01/08/2010	028821	13/09/2010	\$ 4.591.401.881	\$ 1.377.420.564	\$ 20.461.233.683
60	24	01/09/2010	037631	13/10/2010	\$ 4.976.363.895	\$ 1.492.909.169	\$ 18.968.324.514
63	25	01/10/2010	045606	12/11/2010	\$ 4.821.780.552	\$ 1.446.534.166	\$ 17.521.790.349
68	26	01/11/2010	000617	04/01/2011	\$ 2.568.207.463	\$ 770.462.239	\$ 16.751.328.110
70	27	01/12/2010	006078	20/01/2011	\$ 5.434.078.305	\$ 1.830.222.892	\$ 15.121.105.218
73	28	01/01/2011	016142	11/02/2011	\$ 6.890.298.607	\$ 2.067.088.982	\$ 13.054.016.236
75	29	01/02/2011	030599	14/03/2011	\$ 3.310.343.083	\$ 993.102.925	\$ 12.060.913.311
76	30	01/03/2011	041600	11/04/2011	\$ 4.659.923.934	\$ 1.397.977.180	\$ 10.662.936.131
77	31	01/04/2011	052445	13/05/2011	\$ 4.365.450.811	\$ 1.309.635.243	\$ 9.353.300.888
78	32	01/05/2011	060813	13/06/2011	\$ 2.485.859.744	\$ 745.757.923	\$ 8.607.542.965
79	33	01/06/2011	069971	12/07/2011	\$ 2.738.333.443	\$ 821.500.033	\$ 7.786.042.932
80	34	01/07/2011	078705	12/08/2011	\$ 3.391.007.360	\$ 1.017.302.208	\$ 6.768.740.724
83	36	01/08/2011		14/09/2011	\$ 2.654.715.358	\$ 796.414.607	\$ 5.972.326.117

(1) TOTAL ANTICIPO	\$ 60.001.929.433
(2) ANTICIPO AMORTIZADO	\$ 54.029.603.316
(3) SALDO ANTICIPO POR AMORTIZAR	\$ 5.972.326.117
(4) SALDO EN CUENTA AHORROS	\$ 1.780.057.240
(5) PENDIENTE POR AMORTIZAR (1)-(2)	\$ 4.192.268.872

La relación de actas detallada anteriormente, evidencia el incumplimiento y la omisión de lo dispuesto en la cláusula No. 10 del referido contrato, en la cual se establece que "El anticipo deberá estar amortizado en su totalidad al finalizar la etapa de construcción"; asociado a la omisión del deber funcional relacionado a



las actividades de seguimiento y control en la supervisión de este contrato y que no se cumplió en la finalización de esta etapa.

Lo anteriormente expuesto, conlleva presuntamente la falta de oportunidad en la legalización del anticipo conforme a lo establecido en los documentos soportes y extractos bancarios de la cuenta de ahorros autorizada para el buen manejo del anticipo, que corresponde a la diferencia que se refleja entre el saldo pendiente por amortizar de \$5.972 millones y la registrada en el saldo de la Cuenta de Ahorros No. 484831920 del Banco de Bogotá, a 31 de agosto de 2012, por valor de \$1.780 millones.

HALLAZGO No. 21 - Administrativo, Disciplinario y Penal - PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA, DEBER DE SELECCIÓN OBJETIVA Y LOS MANDATOS DE IGUALDAD Y DEBIDA PLANEACIÓN EN LA ADICIONAL 1 DEL CONTRATO 136 DE 2007.

De los antecedentes y considerandos verificados en la adicional 1 del contrato 136 de 2007, determinan que la Subdirección Técnica de Ejecución del Subsistema de Transporte el día 4 de septiembre de 2009 justifica la conveniencia técnica de empatar el alcance de los diseños del Parque Bicentenario 1ª etapa con la propuesta arquitectónica y estructural troncal Calle 26 actualmente en ejecución por el contratista del Contrato 136 de 2007, concepto que es complementado el día 21 de septiembre de 2009²⁶, dos días antes de suscribir dicha adicional, determinando que en consideración a que el diseño de la placa superior del Parque Bicentenario 1ª etapa (tapa de concreto) prevé unos diseños de estabilización, adecuación estructural y cimentación sobre la vía vehicular calle 26 (cajón), el mismo necesita ser consecuente con las obras que sobre la troncal Calle 26, son actualmente adelantadas dentro del contrato 136 de 2007 (obras de reforzamiento, estructuras de contención, obras de drenaje e interferencias con redes de servicios públicos). Sin embargo, resulta contradictorio que mucho antes de esta fecha, el IDU solicitó al contratista del Contrato 136 de 2007 una propuesta con costos discriminados y plazo para la elaboración de los estudios y los diseños de la 1ª etapa del Parque Bicentenario, dando respuesta mediante oficio radicado con el No. 037180 de abril 17 de 2009.

Si bien es cierto que en el literal q) de los considerandos del Convenio Interadministrativo 101 de julio 9 de 2009 suscrito entre el IDU y el IDPC se manifiesta: "Que para cumplir con lo previsto en el Plan Zonal del centro en relación con los proyectos de espacio público y dada su ubicación e integridad con

²⁶ Memorando ST/EST 346-35044 de septiembre 21 de 2009.



las obras del contrato 136 de 2007, teniendo además en cuenta la idoneidad del contratista de obra para temas de consultoría, como quiera que el contrato tiene previstas actividades de revisión de estudios y diseños, ajustes y complementaciones a los mismos, es necesario, oportuno y viable que el contratista del IDU, Sociedad Constructora Bogotá S.A. elabore los estudios y diseños del Parque Bicentenario ..."; el mismo no determina que este sea un efectivo concepto técnico que sustente o justifique la adjudicación de esta Adición.

En su respuesta²⁷ el IDU manifiesta que en "el contrato de obra IDU 136-2007, se habla previsto la revisión de diseños, ajustes y complementación" lo que no se adapta a lo establecido en el objeto de esta adicional donde se establece "la elaboración a precio global de los estudios y diseños técnicos y arquitectónicos de detalle de la primera etapa del Parque Bicentenario ubicado sobre la calle 26 entre carreras 5 y 7 de Bogotá D.C." toda vez que un aspecto es la revisión y otra es la elaboración de diseños.

De otra parte, los numerales 5 y 13 de la cláusula cuarta de la Adición 1 de este contrato, establecen dentro de la elaboración de los estudios y diseños arquitectónicos y técnicos de detalle de la 1ª etapa del Parque Bicentenario, la valoración del presupuesto para la construcción del proyecto, considerando los componentes técnico, social y ambiental, cantidades de obra etc. con tarifas 2009, aspecto que determinaría el posterior valor de la Adicional 7 en este mismo contrato; lo que para este ente de control resulta cuestionable, en el sentido que quien realizó los estudios y determinó el valor para un posterior contrato de obra, sea el mismo que después lo ejecuta.

En relación a los requerimientos realizados al IDU sobre la determinación de los criterios de selección y adjudicación del diseño presentado, se tiene que la respuesta²⁸ no incorpora o establece dichos criterios ni el proceso de adjudicación, pues tan solo menciona que el IDU está recopilando información al respecto y relata el proceso de selección pero de la Licitación 136 de 2007. Frente a la inquietud sobre los motivos que determinaron la no utilización del proyecto de Santamaría, el IDU indica en su respuesta²⁹ que "el adicional 1 se realizó con el contratista CONFASE S.A., equipo de diseño que contó con la colaboración y participación del Arquitecto antes citado; la no utilización de los diseños de Santamaría obedeció a lo observado en el Plan Director, contenido en el Decreto 398 de 2008, toda vez que estos diseños llegaron a esquema básico, de nivel

²⁷ Oficio OCI 20121350934771 de diciembre 7 de 2012.

²⁸ Oficio STES 20123460757621 de octubre 30 de 2012

²⁹ Oficio OCI 20121350934771 de diciembre 7 de 2012.



esquemático, que no incluyó cortes, por lo tanto, en su momento esa Administración determinó la necesidad de un desarrollo conceptual y de diseño, lo cual se encuentra plasmado en el Decreto Distrital 665 de 2011 (hasta aquí la transcripción). Frente al requerimiento sobre las instancias de aprobación y sus fechas correspondientes, la entidad respondió inicialmente³⁰ que solo actualmente se encuentra realizando las evaluaciones técnicas para los diseños de detalle y que posteriormente serán enviados al IDPC³¹ para su pronunciamiento; posteriormente³² el IDU reporta que "en relación con los diseños generales, se debe indicar que estos fueron avalados por el IDPC y con ellos se determinó y ajustó el Plan Director para el Parque Bicentenario mediante el Decreto 665 de 2011. Por lo tanto, solo hasta la expedición de este Decreto, el contratista CONFASE S.A., presentó los diseños de detalle que están siendo analizados por el IDPC. Igualmente estos fueron radicados en el Instituto el 29 de marzo de 2012, encontrándose posteriormente que el funcionario al cual le fueron asignados para su revisión no les dio el trámite correspondiente, ni los remitió al IDPC. Evidenciada esta situación al momento del nombramiento del nuevo coordinador del proyecto y con el fin de continuar con el trámite, se solicitó al contratista una copia de los estudios de detalle, para su verificación" (hasta aquí la transcripción).

Todo lo anterior cuestiona, además de la eficiencia y celeridad, el principio de transparencia, del deber de selección objetiva y los mandatos de igualdad y debida planeación que debieron ser tenidos en cuenta previa la adjudicación y suscripción de esta adicional, además del desconocimiento al Manual de Contratación del IDU³³ donde se establece que la elaboración de contratos adicionales (prorrogas y adición en valor) y otros (modificaciones y aclaraciones que sean necesarias), deberán estar previamente soportadas y justificadas, (igualmente dicho manual establece como condiciones de procedibilidad de un contrato adicional las siguientes: 1. El valor no debe superar el límite máximo del 50% del valor inicial del contrato expresado en salarios mínimos legales mensuales. 2. Las obras objeto de la adición deben contar con una disponibilidad presupuestal previa y suficiente. 3. Las obras, bienes o servicios a adicionar deben tener conexidad con el objeto del contrato inicialmente celebrado. 4. Las obras, bienes o servicios nuevas deben ser indispensables para que el objeto del contrato que se va a adicionar cumpla la finalidad que motivó su celebración. 5. Debe existir un estudio de necesidad y oportunidad indicativo de las condiciones de costos, plazos, calidad, etc. que hacen viable desde el punto de vista técnico y

³⁰ Oficio ST/EST 20123460757621 de octubre 30 de 2012

³¹ Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.

³² Oficio OCI 20121350934771 de diciembre 7 de 2012.

³³ Resolución 7553 de 2006, numeral 6.1 contratos adicionales y modificaciones.



financiero la adición. El cumplimiento de este requisito es necesario para demostrar que la adición no tiene como causa evitar que las obras se contraten a través de un proceso licitatorio, vulnerando los principios de transparencia y de selección objetiva que la ley contempla. De esta manera la CGR cuestiona la ausencia de efectivas condiciones para aplicar los requisitos de procedibilidad 3, 4 y 5 señaladas anteriormente, en el objeto de esta adicional.

Se destaca que en el informe de auditoría anterior efectuada a esta entidad durante la vigencia 2011, se manifestó en uno de sus hallazgos³⁴: Que "...el IDU utilizó la figura de Adicional de forma contraria a lo establecido en el manual de contratación, ya que con ésta agregó al contrato 136 de 2007, actividades propias de una consultoría como son estudios y diseños, que no pertenecen al proyecto Fase III de Transmilenio y que no son necesarias para cumplir con el objeto del contrato principal cuya naturaleza jurídica es de obra pública; con la utilización de la figura del adicional se vulneró presuntamente el principio de selección objetiva y de transparencia el cual debió surtirse a través de otro proceso contractual, desconociendo los principios que regulan la contratación estatal y el manual de contratación de la Entidad", (hasta aquí la transcripción)...y teniendo en cuenta que lo contratado en la Adición 01 del contrato 136 de 2007, no es "obra" sino el "diseño de un nuevo espacio público", es cuestionable que a un contrato de construcción de obra, como en esencia es el contrato 136 de 2007, se le añada un tipo contractual diferente, como es el de una "consultoría", que es al que corresponde la elaboración de diseños arquitectónicos, como ya se dijo, contrato que debió suscribirse previo concurso de méritos conforme lo señalan el Art. 2º de la Ley 1150 de 2007 (que modifica la Ley 80/1993), Artículos 12 y 54 del Decreto 2474 de 2008. Este concurso se hacía aún más necesario en el presente caso, si se tiene en cuenta que se trataba de contratar la intervención de un espacio público, que tenía protección jurídica patrimonial, y el cual por sí mismo tiene valores históricos, patrimoniales y ambientales de gran importancia para la ciudad. De otra parte, no debemos desconocer que cuando un contrato involucra diseño y construcción de obra, se debería dar alcance a lo indicado en el artículo 54 del Decreto 2474 de 2008, en el sentido que debió adelantarse mediante Licitación Pública, Selección Abreviada o Contratación Directa según corresponda.

Por último, con la suscripción de la adicional 7 del Contrato 136 de 2007, presuntamente se desconoció el contenido del numeral tercero del Artículo 310 del Decreto Distrital 190 de 2004³⁵ (POT de Bogotá) donde se determina que la

NT.

³⁴ Hallazgo administrativo y disciplinario número 39

³⁵ *3. La Corporación La Candelaria (hoy Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC) será la entidad encargada de gestionar y ejecutar los proyectos de conservación, rehabilitación o recuperación de los bienes de interés cultural del Centro



"Corporación la Candelaria" (hoy Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC) será la entidad encargada de gestionar y ejecutar los proyectos de conservación, rehabilitación o recuperación de los bienes de interés cultural del Centro Tradicional de la ciudad y de la recuperación y conservación de los bienes que correspondan a esta clasificación en el Distrito Capital, declarados como proyectos prioritarios por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. De esta manera, se hace necesario complementar y dar alcance a lo ya transcrito por este ente de control, resaltando además de lo enunciado, una presunta incidencia penal.

HALLAZGO No. 22 - Administrativo, Disciplinario y Penal – ESTUDIOS DE DETALLE Y PERMISOS REQUERIDOS EN LAS OBRAS DE LA ADICIONAL 7 DEL CONTRATO 136 DE 2007.

Las obras objeto de ejecución contenidas en la Adicional 7 del contrato 136 de 2007, presuntamente iniciaron sin tener estudios de detalle consolidados³⁶ y todos los permisos requeridos aprobados, lo que cuestionaría la debida planeación realizada en la suscripción del adicional en comento, hecho que se hace más evidente, teniendo en cuenta que desde la emisión del Decreto 192 de mayo 11 de 2007 se adoptan 12 Planes Directores de Parques en Bogotá D.C., entre ellos el del Parque Metropolitano de La Independencia. Igualmente el artículo 19 del Decreto 492 de octubre 26 de 2007³⁷ incluyó el Parque Bicentenario localizado sobre la Calle 26 como uno de los proyectos estratégicos para la recuperación del centro de la ciudad; lo anterior hace evidente que previo a la suscripción del Contrato 136 de diciembre 28 de 2007, la administración distrital conocía la existencia y magnitud de las obras a desarrollar en la zona, en el denominado

Tradicional de la ciudad y de la recuperación y conservación de los bienes que correspondan a esta clasificación en el Distrito Capital, declarados como proyectos prioritarios por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. En desarrollo de su objeto La Corporación La Candelaria tendrá las siguientes funciones:

- a. Gestionar, liderar, promover, coordinar y ejecutar programas, proyectos y obras de conservación y rehabilitación de los Bienes de Interés Cultural del Ámbito Distrital;
- b. Diseñar, promover y adoptar fórmulas y mecanismos que faciliten las actuaciones de rehabilitación en inmuebles de los sectores de conservación o en los bienes de interés cultural, en el Distrito Capital;
- c. Coordinar programas de desarrollo urbano que se deban adelantar en las áreas con Tratamiento de Conservación;
- d. Adelantar programas y obras de recuperación y mantenimiento del espacio público en Sectores de Interés Cultural en el Distrito Capital;
- e. Celebrar contratos, convenios o acuerdos para el cumplimiento de su objeto social;
- f. Promover la participación ciudadana y adelantar concertaciones con la comunidad para ejecutar los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones;
- g. Velar por el cumplimiento de las normas vigentes sobre conservación de los Bienes de Interés Cultural del Distrito Capital.

³⁶ A la pregunta contenida en el oficio STEST 20123480757621 de octubre 30 de 2012, sobre quien aprobó los nuevos diseños y cuando fueron aprobados, la entidad responde que solo actualmente se encuentra realizando las evaluaciones técnicas para los diseños de detalle y que posteriormente serán enviados al IDPC para su pronunciamiento.

³⁷ Adopta la operación estratégica del centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro – PZCB y las fichas normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ.



Parque Bicentenario, ubicado sobre la actual avenida 26 entre carreras 5ª y 7ª de esta ciudad.

De otra parte, el proyecto de intervención sobre el Parque Bicentenario no se encontraba incluido en el Plan Director original contenido en el Decreto 192 de 2007 ni en el Decreto 398 de 2008, sino que fue incorporado con el Decreto 665 de diciembre de 2011, el cual modifica el Plan Director del Parque Metropolitano de la Independencia PM-24; de esta manera, las obras ya adelantadas y planteadas en el Parque Bicentenario y de La Independencia solo son reconocidas formalmente con el Plan Director contenido en el Decreto 665 de diciembre 28 de 2011. Complementando lo anterior, en la respuesta efectuada por la entidad³⁸, no menciona el nivel de detalle de los planos y estudios realizados por la firma CONFASE S.A., igualmente este contratista entrega los diseños contratados el 13 de julio de 2010, señalando que su construcción tendría un costo de \$30.000 millones.

Teniendo en cuenta que las obras de la Calle 26 se contrataron por medio del Contrato administrativo IDU 136 de 2007 e iniciaron en el 2008, mientras que las obras del Parque Bicentenario se contrataron a través de la Adición No 7 a dicho contrato, el cual fue firmada en Diciembre de 2010 y las obras comenzaron en Enero de 2011. La construcción de la troncal de Transmilenio estaba prevista y contratada sin las obras respecto a las que ahora se ordena su suspensión, y en efecto la construcción de dicha Troncal se inició tres años antes de las que se construyen respecto al denominado Parque Bicentenario. De esta manera, se observa que ésta intervención presuntamente omitió en su oportunidad, la obtención de la autorización previa necesaria por parte de Ministerio de Cultura para el inicio del proyecto; igualmente tampoco contó con esa autorización el nuevo trazado de la Calle 26 propuesto sobre una sección del costado sur del parque, según lo reitera este Ministerio en sus respuestas del 28 de noviembre de 2011 y 17 de enero de 2012. Igualmente las obras sobre la Avenida 26 y el costado sur del parque, al parecer realizaron un corte de entre 8 y 10 metros a su largo, sin mediar un Plan Director que autorizara dicha intervención.

En Septiembre de 2011, el IDPC se encontraba allegando al Ministerio de Cultura la denominada "versión definitiva" del proyecto Parque Bicentenario (según lo afirma la Ministra en su comunicación del 18 de Noviembre de 2011 y lo reitera en la del 17 de Enero de los corrientes), "versión definitiva" en cuya elaboración participaron el contratista CONFASE S.A., el IDU, el IDR y la SDP a lo largo del 2011. Es contradictorio que si ya se contaba con la autorización para construir el

³⁸ Oficio STEST 20123460757621 de octubre 30 de 2012.



diseño del Parque Bicentenario y se había contratado su construcción en Diciembre de 2010, iniciando obras en enero siguiente, aún al 07 de septiembre de 2011 se estuviere tramitando la aprobación de ese proyecto ante el Ministerio de Cultura. Lo anterior hace evidente y sustenta la afirmación de la Ministra en señalar que, en efecto, el documento de Julio 27 de 2010 no era una autorización.

El Taller del Espacio Público, de la Secretaría Distrital de Planeación, reconoce en oficio dirigido al IDR D TEP 545-0999-2011 de julio 12 de 2011 que el Parque Bicentenario está sobredimensionado y las siete conexiones que propone alteran la morfología del Parque de la Independencia y encajonan el Quiosco de la Luz, único remanente de la celebración del Centenario de la Independencia. Dice el informe que el proyecto sobrepasa los términos establecidos en el Artículo 253 del POT, en lo relacionado a zonas duras y deja claro que hay taludes de pendientes del 65% y 85%, a todas luces por fuera de cualquier norma. El Taller considera que la altura del gálibo, de 5:10 metros, es superior a la que necesita el paso de los buses articulados de Transmilenio y tal situación genera diferencias de nivel de 2:00 metros de altura aproximadamente, entre el paso peatonal contiguo al Edificio Embajador y al Museo de Arte Moderno y la plataforma Parque Bicentenario (encajonándose, además, estas edificaciones patrimoniales). El Taller concluye, entonces, que *"aumentar la altura por razones simplemente formales del diseño, se considera inconveniente e innecesario"*.

La expedición del Decreto Distrital 665 de 2011, puede afectar normas de superior jerarquía como son el POT de Bogotá y Decretos Nacionales; el POT de Bogotá - tiene fuerza de Acuerdo- y menciona un solo parque, el Parque de la Independencia, no siendo bien visto que la administración pretenda crear allí dos Parques por medio de un Decreto Distrital (que solo tiene la capacidad jurídica de reglamentar lo que dice el Acuerdo); de esta manera, las autoridades distritales con estas actuaciones pueden estar desconociendo el POT de la ciudad. Igualmente, se puede estar desconociendo una norma del ORDEN NACIONAL, que es el Decreto Nacional 1905 de 1995, norma que otorga protección a todo el perímetro del Parque de La Independencia y que determinaría autorización por parte del Ministerio de Cultura para poder intervenir esta zona, como se reconoce en la providencia de octubre 18 de 2012 emitido por la sección primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

De otra parte, se observa que el IDU y el IDPC impulsaron el proyecto que había creado CONFASE S.A., la SDP procedió a dar su aprobación al mencionado proyecto y se profiere el Decreto 665 de 2011 que establece como Plan Director los diseños que previamente había contratado el IDU para su construcción y cuyas obras ya estaban en ejecución, pudiéndose contravenir el Plan Director antes



vigente, Decreto 398 de 2008, adecuando actuaciones y omisiones previas presuntamente irregulares.

También se observa que las obras relacionadas en la Adición 7 del Contrato 136 de 2007, no tienen concepto previo del Comité Técnico Asesor de Patrimonio Distrital, en su respuesta³⁹ la entidad afirma que para esta obra no se requiere este concepto, respuesta que no es acogida por este ente de control acogiendo la normatividad legal aplicable. Estas obras tampoco cuentan con aprobación del anteproyecto por parte de la SDP, en su respuesta la entidad afirma que la superestructura correspondiente al Parque Bicentenario no está declarado como bien de interés cultural distrital y nacional, por lo que no requiere aprobación de la Secretaría Distrital de Planeación.

Por último, se resalta el actual trámite de un proceso judicial⁴⁰, donde se está analizando con mayor profundidad esta problemática, relacionada en parte con este desconocimiento normativo y sus efectos; lo anterior, hace que este ente de control se sujete a lo que decida en su oportunidad la autoridad judicial respectiva, autoridad competente para determinar la definitiva autorización, suspensión, modificación o reversión de las obras y sus consecuencias, entre ellas su eventual incidencia fiscal. Sobre este tema, es importante destacar apartes del fallo emitido el pasado 18 de octubre de 2012 por la sección primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, donde se confirma la validez de la medida cautelar apelada, ordenándose al IDU y a la sociedad CONFASE S.A. suspender las obras que se estén ejecutando en el Parque Metropolitano de la Independencia, hasta tanto el Ministerio de Cultura no emita aprobación correspondiente respecto de los proyectos que se pretenden ejecutar, teniendo en cuenta que en sus considerandos el despacho advierte que el Ministerio de Cultura, no solo se encarga de la declaratoria de los bienes de interés cultural del ámbito nacional, sino que es también la entidad competente para autorizar cualquier intervención que se haga sobre dichos bienes o sus áreas de influencia.

Igualmente la sala observa que al interior del expediente obra prueba del Decreto 665 de 2011, por medio del cual se modifica el Plan Director del Parque Metropolitano de la Independencia, incorporando una estructura adicional denominada Parque Bicentenario, el cual, en concordancia con la normatividad citada precedentemente debía ir en concordancia con los Planes Especiales de

³⁹ Oficio STEST 20123460757621 de octubre 30 de 2012 suscrito por la Directora General del IDU

⁴⁰ Acción Popular 25000-23-24-000-2011-00641-01 de Ernesto Lleras Camargo & otros contra el Distrito Capital, el IDU, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural y la firma Constructora Confase S.A. subsidiaria del Grupo Odinsa S.A., instaurado ante el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá.



Manejo y Protección de los bienes de interés cultural, concluyendo que el Ministerio de Cultura no fue consultado por la Alcaldía Distrital, al momento de modificar el Plan Director del Parque Metropolitano de la Independencia, no obstante, que para la intervención del parque, por ser área de influencia de un bien de interés cultural, requería de su autorización, destacando que tales intervenciones tampoco fueron conocidas por ese Ministerio. En consecuencia, el fallo determina que existen dos proyectos de intervención: uno concerniente a la ampliación de la Calle 26 y el otro al denominado Parque Bicentenario, los cuales de acuerdo con lo expuesto, el primero fue realizado sin autorización del Ministerio de Cultura y el segundo está siendo estudiado actualmente por esta entidad; quedando probado a lo largo de la providencia que el Parque de la Independencia es zona de influencia de un BIC⁴¹ Nacional, lo que implica que debe mediar autorización del Ministerio de Cultural para realizar cualquier tipo de intervención en dicho parque y en consecuencia advierte la sala, que se encuentra acreditada la violación del derecho colectivo aludido por los accionantes.

Consecuencia del fallo, el IDU remitió al IDPC por competencia, solicitud del Ministerio en la que solicita la radicación del proyecto de intervención de los Parques de la Independencia y Bicentenario con el objeto de evaluarlos y adoptar la decisión que corresponda.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que en el informe resultante de la auditoría efectuada a esta entidad durante la vigencia 2011, se manifestó en uno de sus hallazgos⁴²: Que "...Como se pudo determinar el IDU utilizó la figura de Adicional de forma contraria a lo establecido en el manual de contratación, ya que con esta agregó al contrato 136 de 2007, obras que no pertenecen al proyecto fase III de TRANSMILENIO y que no son necesarias para cumplir con el objeto de dicho contrato, con la utilización de la figura de adicionar el contrato, se desconocieron los principios que regulan la contratación estatal, vulnerándose presuntamente el principio de selección objetiva, transparencia y planeación entre otros, así como los que rigen la función administrativa y el Manual de Gestión Contractual del IDU" (hasta aquí la transcripción), se hace necesario complementar y dar alcance a lo ya transcrito por este ente de control, resaltando además de lo enunciado, una presunta incidencia penal.

HALLAZGO No. 23 - Administrativo – POBLACIÓN ARBOREA UBICADA EN CERCANIA DE LOS FRENTE DE OBRA.

⁴¹ Bien de interés cultural.

⁴² Hallazgo administrativo y disciplinario número 41.



En acta de visita realizada el pasado 22 de mayo de 2012 por parte de funcionarios de la Dirección de Control Ambiental de la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre de la Secretaría Distrital de Ambiente, determinaron la existencia de 4 árboles de gran porte de la especie eucalipto plateado (marcados con los números 113, 114, 115 y 117) torcidos e inclinados y con posible riesgo de volcamiento ubicados en cercanías a los frentes de obra, requiriéndose de actuaciones oportunas para evitar la pérdida de esta población.

En su respuesta⁴³, el IDU afirma que el día 22 de junio de 2012 la Secretaría Distrital de Ambiente le expide comunicación⁴⁴ informando el resultado de la visita técnica de verificación a los cuatro (4) individuos arbóreos antes mencionados, ubicados en el costado sur del parque de la Independencia, indicando que:

"Profesional de esta Subdirección, adelantó visita técnica el día 22/05/2012 encontrando cuatro árboles de la especie Eucalipto Plateado, que si bien sus condiciones físicas y sanitarias no son las más adecuadas, no se encuentran en inminente riesgo de volcamiento. Debido a que los árboles se encuentran en el Parque de la Independencia, el cual es administrado por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRD y de acuerdo a lo estipulado en el literal i del Artículo 9° Capítulo IV del decreto 531 de 2010- personas naturales o jurídicas y entidades públicas o privadas que tengan a cargo la administración, mantenimiento o usufructo del espacio público, serán las responsables de solicitar los permisos o autorizaciones ante la Secretaría Distrital de Ambiente y efectuar los tratamientos silviculturales de acuerdo a los lineamientos técnicos del Manual de Silvicultura, Zonas Verdes y Jardinería".

Este concepto emitido por la Secretaría de Ambiente, es puesto en conocimiento por parte del IDU el día 29 de junio de 2012, tanto de la Interventoría como del Contratista; igualmente la entidad aclara en su respuesta, que el Instituto de Desarrollo Urbano no es la Entidad responsable sobre el mantenimiento o solicitud de cualquier tratamiento que deba realizarse sobre estos individuos y reitera que ningún árbol ha sido afectado por las obras constructivas adelantadas para el parque Bicentenario.

De otra parte, se establecen 2 árboles caídos a la fecha (octubre 30 de 2012), por situaciones que según la Secretaría de Ambiente son ajenas a las actividades

⁴³ Oficio OCI 20121350934771 de diciembre 7 de 2012.

⁴⁴ Oficio 2012EE076423 de junio 22 de 2012 suscrito por la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna de la Secretaría de Ambiente del Distrito.



constructivas del proyecto (una palma de cera ubicada por fuera del cerramiento con alto grado de pudrición por posible saturación hídrica del suelo y de un pino candelabro no incluido en el inventario forestal por no interferir las actividades constructivas, caído por malas condiciones físicas y sanitarias por fuste torcido y fuerte inclinación), según documentación verificada dentro del proceso auditor.

A octubre 30 de 2012, se han ejecutado la totalidad de los tratamientos de tala y de traslados de árboles definidos en la Resol. 1135 de 2009 de la SDA, determinándose que el contratista no ejecutó tala de 34 árboles aprobados, en razón a que los mismos no presentaron interferencia en el proceso constructivo de la obra.

HALLAZGO No. 24 - Administrativo – MOVILIZACIÓN DE BIENES MUEBLES DE ORDEN PATRIMONIAL.

A Noviembre de 2012, el IDU no ha iniciado las actuaciones tendientes a obtener concepto previo y favorable del Comité Distrital de Espacio Público para autorizar la reubicación de los siguientes bienes muebles de orden patrimonial ubicados dentro del perímetro del Parque de la Independencia: *Monumentos de Salvador Camacho Roldán, Joaquín Vélez, Julio Arboleda, Jorge Isaacs, Rafael Pombo, Diego Falcón, José Asunción Silva y José Manuel Groot*; conforme lo establece el artículo 3° del Decreto 665 de 2011, literal a), inciso tercero⁴⁵. Decreto que establece la reubicación de esos bienes; lo anterior podría afectar el cronograma del proyecto relacionado con la segunda etapa de intervención del parque Bicentenario.

Lo anterior, se debe a la actual situación jurídica y administrativa que rodea la continuación de este proyecto, ocasionada por deficiencias en su planeación que llevaron a la paralización del mismo, sin que se pueda desconocer el mandato del Decreto 665 de 2011, que establece la reubicación de los mencionados monumentos.

HALLAZGO No. 25 - Administrativo – TRAMITE DE IMPOSICIÓN DE MULTAS.

A la pregunta sobre la relación de multas en firme y ejecutoriadas impuestas en la Fase 3 de Transmilenio, se reporta que a la fecha ninguna se encuentra bajo este contexto, tampoco se observa el adelantamiento de actuaciones administrativas

⁴⁵ Señala "En el parque se relocalizarán los monumentos de Salvador Camacho Roldán, Joaquín Vélez y Julio Arboleda, existentes en otros sectores del Parque, para integrarlos al espacio público conformado. Adicionalmente se propone la instalación de los monumentos de Jorge Isaacs, Rafael Pombo, Diego Falcón, José Asunción Silva y José Manuel Groot".



tendientes a resarcir los perjuicios ocasionados por los incumplimientos presentados, teniendo en cuenta que dentro del clausulado de estos contratos, se establece que el pago o la deducción de dichas multas no exonerarán al contratista de su obligación de terminar las obras de construcción, ni de las demás responsabilidades y obligaciones que emanan de estos contratos; contrarium censum, se evidencian sendas reclamaciones presentadas por los contratistas, bien sea buscando el arreglo directo o los tribunales de arbitramento, denotando debilidad en la gestión de representación y defensa de los intereses de la entidad y generando ineficiencia de este proceso.

Teniendo en cuenta la magnitud de incumplimientos de metas físicas por parte de los contratistas en los 5 grupos de la Fase 3 de Transmilenio⁴⁶, resulta contradictorio que esta situación no se vea reflejado en la efectiva imposición de las respectivas sanciones a que hubiese lugar; otro aspecto que preocupa a este ente de control, es el relacionado con la mora en el trámite de imposición de multas.

Es importante destacar que este tema es regulado en la Resol. 3357 de octubre 27 de 2010, dentro del clausulado de los contratos y en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, esta última norma, establece que esta decisión solo procede con aplicación del debido proceso y mientras se encuentre pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista, haciéndose evidente el uso inadecuado de esta beneficio legal, en el sentido que mientras se autorizan continuas reprogramaciones en las obras, el trámite de imposición de multas es dilatado y va perdiendo su sustento, por consentimiento tácito del interesado en su imposición o por la frecuente interposición de actuaciones legales dentro de este trámite administrativo por parte de apoderados de los contratistas; de esta manera, el contratista gana tiempo para cumplir los pendientes incumplidos y bajo el argumento del carácter conminatorio de estas actuaciones, las mismas terminan en su cierre y archivo definitivo, determinando comportamientos permisivos al utilizar argumentos que terminan condonando incumplimientos ya causados.

Si bien es cierto, la imposición de multas busca conminar o apremiar al contratista y no proceden cuando este da cumplimiento de sus obligaciones en la oportunidad y términos pactados, también lo es, que en la etapa de liquidación de los contratos, la entidad puede decretar los incumplimientos parciales del mismo, relacionados con las consecuencias de los hechos cuestionados en las multas tramitadas y archivadas, tales como incrementos en los costos por actualización

⁴⁶ Solo en el grupo 4 (contrato 137 de 2007) la Interventoría presentó 13 reportes de incumplimiento de metas físicas por parte del contratista; finalizado el plazo previsto para la ejecución de las obras en la etapa de construcción, la Interventoría solicitó el inicio del proceso de imposición de multa por 101 metas físicas incumplidas.



de precios con el ICCP del mes del que finalmente se ejecutan las obras que debieron realizarse en periodos anteriores. En su respuesta⁴⁷, el IDU manifiesta que el instituto actualmente se encuentra optimizando los trámites administrativos internos, con el fin de dar más celeridad al inicio de este proceso, todo lo anterior evidencia ineficiencia en el oportuno trámite estas actuaciones.

HALLAZGO No. 26 - Administrativo – PREDIOS POR ENTREGAR

A la fecha⁴⁸ y pasados más de 4 años y 5 meses desde el inicio de los contratos de obra⁴⁹ de la Fase 3 de Transmilenio, aún quedan 10 predios por ser entregados en forma definitiva, es decir sin mantener conflictos que impidan su debida y tranquila utilización para poder consolidar efectivamente dichas obras; si bien es cierto, 8 predios de estos son adicionales a los inicialmente requeridos, no se puede desconocer la ausencia de una efectiva gestión predial y de la planeación desplegada por parte del IDU, con el objeto de evitar traumatismos que afecten el cronograma y la programación del proyecto.

La relación de los inmuebles que se encuentran bajo esta situación es la siguiente:

Numero de predios	Denominación	Ubicación
1	Predio APEL	Tramos 3 y 4 contrato 137 de 2007
1	RT 42012 (predio Rolher)	Troncal Cr. 10, Grupo 3
2	RT 41821 / RT 42025	Predio Adicional requerido para la Troncal Cr. 10
6	Sin identificar	Predios adicionales por adquirir sobre el sector del Intercambiador de la Cll. 6ª para la troncal Cr. 10ª. (Cll. 6ª con Cr. 12)

En su respuesta⁵⁰ el IDU manifiesta que la actual administración recibió los contratos de Fase III con innumerables problemas, entre los que se encuentran una gestión predial incompleta, que a partir de enero del presente año se ha procedido a subsanar; igualmente se afirma, que en desarrollo de los procesos de adquisición se presentan situaciones recurrentes que afectan los tiempos y/o plazos legales de adquisición, debido a inconvenientes jurídicos en los títulos de propiedad tales como sucesiones ilíquidas, muerte sobreviviente del propietario, gravámenes, medidas cautelares, posesiones, frente a los cuales el Instituto de Desarrollo Urbano, no tiene la capacidad de sanear dichos títulos, motivo por el

⁴⁷ Oficio OCI 20121350934771 de diciembre 7 de 2012.

⁴⁸ Noviembre de 2012.

⁴⁹ 17 de junio de 2008.

⁵⁰ Oficio OCI 20121350934771 de diciembre 7 de 2012.



cual frecuentemente se alteran los tiempos de entrega de los predios para obra, lo cual no indica que no se realice alguna gestión por parte del Instituto, además que las comunidades presentan un alto grado de vulnerabilidad, todavez que se está frente a un desplazamiento involuntario generado por el mismo estado, por motivos de utilidad pública, pero que no justifica vulnerar los derechos de estas comunidades afectadas, a quienes se les debe restablecer sus condiciones de manera digna.

HALLAZGO No. 27 - Administrativo – RECLAMACIONES PRESENTADAS TANTO POR CONTRATISTAS COMO POR INTERVENTORES.

A la fecha⁵¹ todos los contratistas e interventores que desarrollan obras en la Fase III de Transmilenio han presentado reclamaciones, bien sea por arreglo directo o tribunal de arbitramento, cuyas pretensiones asciende a la suma de \$243.385,3 millones; lo anterior, genera como consecuencia que la entidad se encuentre expuesta a riesgos significativos que pueden llegar a disminuir recursos apropiados dentro de su presupuesto, al tener que atender dichas obligaciones en el caso de hacerse efectivas total o parcialmente. Esta disminución puede conllevar al recorte de apropiaciones establecidas para otros proyectos que pueden revestir igual o mayor relevancia para la ciudad; igualmente se pueden generar circunstancias de eventuales incumplimientos en sus obligaciones y acreencias que pueden originar situaciones comprometedoras de orden legal.

En su respuesta⁵² el IDU manifiesta que actualmente se encuentra atendiendo las reclamaciones con los profesionales necesarios para su seguimiento y que han detectado la necesidad que tiene el Instituto de fortalecer la representación y asesoría en el tema de Tribunales de Arbitramento, por cuanto éstos se constituyen en uno de los asuntos de mayor impacto para la Entidad, no solo por la cuantía de los mismos, sino por la trascendencia jurídica que, tanto para el Instituto como para el Distrito Capital, representaría un fallo adverso a sus intereses; igualmente han realizado la defensa de la Entidad con abogados contratistas de la Dirección Técnica de Gestión Judicial y se está adelantando la contratación de abogados expertos, ex Consejeros de Estado y de amplia trayectoria en derecho administrativo y contractual con experiencia en el tema de mecanismos alternativos de solución de conflictos y asuntos financieros, que cuentan con un equipo de trabajo que brinda acompañamiento y asesoría constante a los abogados que ejercen la representación judicial en los tribunales de arbitramento en los que el Instituto es parte.

MF.

⁵¹ Noviembre de 2012

⁵² Oficio OCI 20121350934771 de diciembre 7 de 2012