



85111

Bogotá, D.C.

Doctor
ENRIQUE PEÑALOZA LONDOÑO
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

Doctora
YANETH ROCIO MANTILLA BARÓN
Directora General- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU
Carrera 8 #10-65

Doctora
MARIA CONSUELO ARAUJO CASTO
Gerente General Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A.
Bogotá D.C.

Contraloría General de la República :: SGD 20-12-2019 17:51

Al Contestar Cite Este No.: 2019EE0161167 Fol:1 Anex:1 FA:85

ORIGEN 85111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR DE
INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES, COMERCIO EXTERIOR Y
DESTINO MARIA CONSUELO ARAUJO CASTRO / ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA TRANSMILENIO S.

A:

ASUNTO INFORME AEF - CONTROL EXCEPCIONAL EMPRESA DEL TERCER MILENIO

OBS

2019EE0161167



TRANSMILENIO S.A.
80500-SUBGERENCIA JURIDICA
REMISION INFORME DE AUDITORIA
80500-PAPEL/ ENTRADA

26/12/2019 16:19:59
2019-ER-43272



Asunto: Remisión Informe de Auditoría, CGR – CDSIFTCEDR No. 55 de 2019, Control Excepcional Transmilenio Carrera Séptima, CGR – CDSIFTCEDR No. 55 de 2019

Respetado señor Alcalde y doctora Yaneth Rocío y doctora María Consuelo

Adjunto el referido Informe Final, correspondiente a la Auditoría de Cumplimiento adelantada por la Contraloría Delegada para el Sector, Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional de la Contraloría General de la República, CGR, en cumplimiento del Auto ORD-80112-0094 de 2019, por medio del cual el Contralor General de la República admite y autoriza la solicitud de Control Excepcional.

Las Entidades deberán elaborar ajustar el plan de mejoramiento con las acciones y/o actividades que permitan subsanar las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República. Como quiera que el Control Excepcional no implica el vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría Distrital, dicho plan deberá presentarse ante ese órgano de control, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del referido informe.

Atentamente,


MARTHA ANGELICA MARTINEZ PIRAQUIVE
Contralora Delegada Sector Infraestructura Física y
Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Revisó: Diego Alberto Ospina, Director de Vigilancia Fiscal-
Proyectó: Martha Luz Conde Luna- Coordinadora de Gestión
TRD: 85111-

36 folios

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU -
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO - TRANSMILENIO S.A
CONTROL EXCEPCIONAL ADMITIDO Y AUTORIZADO MEDIANTE AUTO
ORD-80112-0094 DE 2019 - DISEÑO Y CONTRATACIÓN PARA LA
CONSTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN DE LA CARRERA SÉPTIMA AL
SISTEMA TRANSMILENIO
VIGENCIAS 2016 - 2019**

**CGR-CDSIFTCEDR No. 55
Diciembre de 2019**



Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor (E)

Ricardo Rodríguez Yee

Contralor Delegado Sectorial
Infraestructura Física y Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Martha Angélica Martínez Piraquive

Director de Vigilancia Fiscal -DVF-

Diego Alberto Ospina Guzmán

Directora de Estudios Sectoriales –DES-

Martha Marlene Sosa Hernández

Coordinadora de Gestión

Martha Luz Conde Luna

Líder de Auditoría

Teresa Bonilla de la Torre

Equipo Auditor

Daissy Durán Núñez
Janneth Victoria Rivera Rincón
Johan Higuera Moreno
Juan Sebastián Rojas Benavides
Raúl Cayetano Montes Pineda
Hernán Alexander Sarmiento
Bejarano

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.....	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	8
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	11
2.1.1 <i>Objetivo General</i>	11
2.1.2 <i>Objetivo Específico</i>	11
2.2 CRITERIOS IDENTIFICADOS.....	11
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	14
2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	15
2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	17
2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO	17
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	18
3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	18

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Entre el IDU y Transmilenio S.A. se suscribió el Convenio Interadministrativo 020 del 20 de septiembre de 2001, con el objeto de definir las condiciones en que las partes cooperarán para la ejecución de las obras de infraestructura física para el Sistema Transmilenio. En las consideraciones se establece que los aportes del Distrito Capital para la financiación de los componentes flexibles del Sistema Integrado de Transporte Masivo – SITM-, serán hechos a través de Transmilenio S.A. Así mismo, señala que los aportes de la Nación para el mismo fin señalado también serán canalizados a través de Transmilenio, quien es la entidad titular del componente flexible del SITM. Este Convenio tuvo una duración inicial de 6 años, contados a partir de su suscripción y que vencido ese término se entendería prorrogado de manera automática por períodos sucesivos de un (1) año, a menos que alguna de las partes manifestara a la otra su intención de no prorrogarlo.

En el Modificadorio 9 del 19 de octubre de 2019, del Convenio Interadministrativo 020 de 2001 suscrito entre el IDU y Transmilenio, en los considerandos se ratifica que Transmilenio S.A. es el pagador de los recursos que son asignados por la Nación y el Distrito para el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte masivo de pasajeros de la ciudad de Bogotá D.C. en el marco del Convenio 020 de 2001.

La conceptualización del proyecto de Troncal Transmilenio por la Carrera Séptima surgió en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial adoptado mediante Decreto Distrital 190 de 2004 y el Plan Maestro de Movilidad -. Con el Decreto Distrital 319 de 2006 se consideraron criterios de cobertura, accesibilidad, costos, seguridad, conectividad y beneficios sociales.

- El Acuerdo 645 de 2016 "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 -2020 "Bogotá mejor para todos", dentro de los proyectos del subsistema de transporte, priorizó expresamente la construcción de la Troncal Carrera 7ª, como un proyecto que contribuye a las metas de incremento de redes troncales (movilidad), redes de ciclo-rutas y aumento del espacio público.
- El Decreto Distrital 707 de 2017 "Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 172 de 2007 se declara la existencia de condiciones especiales de urgencia por motivos de utilidad pública e interés social para la adquisición de los predios necesarios para la ejecución del proyecto, y se dictan otras

disposiciones.”, establece, en el artículo 2, el ámbito de aplicación espacial así: “Las zonas en las cuales se adelantará el “Proyecto Urbanístico Integral denominado Troncal Carrera 7ª desde la Calle 32 hasta la Calle 200, Ramal de la Calle 72 entre Carrera 7a y Avenida Caracas, conexiones operacionales Calle 26, Calle 100, Calle 170 y demás obras complementarias en Bogotá D.C...”.

Igualmente en el artículo 3 del citado Decreto se describe el Proyecto, así:

“ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 3° del Decreto Distrital 172 de 2007, el cual quedará así:

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO. El trazado del “Proyecto Urbanístico Integral denominado Troncal Carrera 7ª desde la Calle 32 hasta la Calle 200, Ramal de la Calle 72 entre Carrera 7a y Avenida Caracas, conexiones operacionales Calle 26, Calle 100, Calle 170 y demás obras complementarias en Bogotá D.C. “contempla la ejecución de 21 Km de vía a los requerimientos del Sistema incluyendo las conexiones operacionales con la troncal Caracas a través de la Avenida Chile, futura Troncal Carrera 68 por calle 100, futura Troncal Calle 170 y la conexión operacional de la Carrera 10a con Calle 26 actualmente en operación mediante buses duales.

Con el fin de cumplir con los lineamientos estipulados por Transmilenio y debido a que el proyecto se encuentra en una zona desarrollada y consolidada en donde se debe garantizar el acceso a predios, el proyecto realiza ajustes dentro de las secciones transversales aprobadas por la Secretaría Distrital de Planeación -SDP y POT adecuando la vía a las nuevas condiciones y facilitando la localización de las 22 estaciones establecidas para dar servicio a las demandas esperadas, estas estaciones se encuentran distanciadas entre 500m y 800m según el sector.

Los anchos de calzada proyectados obedecen con las sectorizaciones, teniéndose la siguiente configuración típica para las calzadas de tráfico mixto:

- Calle 32 a Calle 100: dos carriles de tráfico mixto por sentido
- Calle 100 a Calle 127: tres carriles de tráfico mixto por sentido
- Calle 127 a Calle 200: dos carriles de tráfico mixto por sentido”

- El CONPES 3900 de 2017 titulado “Apoyo del Gobierno Nacional al Sistema de Transporte Público de Bogotá y Declaratoria de Importancia Estratégica del Proyecto Primera Línea del Metro-Tramo 1”, establece que la Nación participará en la cofinanciación del tramo 1 de la Primera Línea del Metro de Bogotá. Adicionalmente, reitera el apoyo al SITP de Bogotá e identifica corredores troncales que facilitan la consolidación del sistema de transporte público de pasajeros, como complemento al corredor férreo. Dentro de estos corredores troncales se encuentran el de la carrera séptima y la Av. 68.

El Acuerdo 690 de 2017 autoriza un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital en la suma de \$6.960.122 millones de pesos de 2017 o su equivalente en otras monedas con el fin de armonizar y financiar las inversiones del Plan de Desarrollo.

De acuerdo con la respuesta del IDU, dentro de los recursos asignados al Proyecto para las etapas de planeación y ejecución, se encuentran los del cupo de endeudamiento por \$439.000 millones, para la gestión predial (300 predios) y \$1.926.062.1 millones para construcción e interventoría. Respecto a la ejecución de estos recursos el IDU indicó que había ejecutado \$277.976.9 millones, dentro de los cuales \$277.594.7 millones corresponden a gestión predial y \$382.2 millones a gestión social.

En relación con los recursos asignados para las etapas de planeación y ejecución del proyecto Transmilenio Carrera Séptima a corte de agosto de 2019, el IDU suministró la siguiente información:

Cuadro 1. Recursos Asignados para el Proyecto

Fase de estudios, diseños e Interventoría : \$12.564.568.614 • Para el Contrato 1073 de 2016 un 81% • Para el Contrato 1104 de 2016 un 90%	Fuente de financiación proviene de recursos Transmilenio ¹
Gestión predial: Para 300 predios por \$439.000.000.000	La fuente de financiación, cupo de endeudamiento – Acuerdo 690 de 2017
Construcción e Interventoría por \$1.926.062.076.329	La fuente de financiación, cupo de endeudamiento – Acuerdo 690 de 2017 ²

Fuente: Información tomada del oficio IDU 20192250851141 de agosto 16 de 2019, ante el requerimiento de la CGR en oficio con radicado IDU 20195260965442 de 09/08/2019

¹ La Secretaría Distrital de Hacienda en desarrollo del Proceso de Programación anual hace transferencia de recursos del Nivel Central con destino a la Empresa de Transmilenio S.A.

² En el Plan Operativo Anual de Inversiones se hace la distribución, entre otros, del Cupo de Endeudamiento.

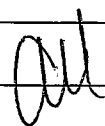
Sin embargo, es de indicar que el corredor de la Séptima ha sido objeto de diseños en diferentes grados de detalle en vigencias anteriores, que a continuación se enuncian:

- (i) Contrato IDU 207 de 1999, correspondiente a Estudios y Diseños de la Carrera Séptima, Tramo Calle 185-Calle 200, es de indicar que dada la temporalidad de su contratación no se encuentra sujeto a la normativa actual.
- (ii) Contrato IDU 025 de 2006, Estudios y diseños a precio global fijo sin reajustes, de la troncal Carrera 7 de la Calle 34 a la Calle 170, por \$5.308 millones.
- (iii) Contrato IDU 033 de 2010, actualización de estudios y diseños y adecuación de la carrera 7 al Transmilenio en el tramo comprendido entre la Calle 34 y la Calle 72 y ramal Calle 72 entre Carrera 7 y Avenida Caracas. Es importante resaltar que en dicho contrato se propuso un sistema ligero sin afectaciones prediales por \$89.621 millones, (incluye adicionales).
- (iv) Contrato IDU 1073 de 2016 fue suscrito el 14 de diciembre de 2016 por \$10.213.2 millones para la "Actualización, complementación, ajustes de los diseños existentes, y/o elaboración de los estudios y diseños para la adecuación al sistema Transmilenio de la carrera 7ª desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7ª y la Avenida Caracas, Patio Portal, conexiones operacionales calle 26, calle 100, calle 170, y demás obras complementarias, en Bogotá D.C.". Para la interventoría se suscribió el Contrato 1104 del 26 de diciembre de 2016, por \$2.231.3 millones que tiene por objeto: La Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera Legal, Social, Ambiental y Seguridad y Salud en el Trabajo - SST del Contrato 1073 de 2016.

A noviembre de 2019 no se había iniciado la ejecución del proyecto. Según información suministrada por el IDU con oficio 20192250851141 del 16 de agosto de 2019, se encontraban los siguientes procesos judiciales:

25000234100020180068300, 11001334306420180024500, Acción popular 11001334306020190001700, Acción Popular 11001334204920190012200, 11001334205220190022100; en relación con este último, el 16 de julio de 2019 se concede recurso de apelación y el expediente se remite al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2. CARTA DE CONCLUSIONES



85111-

Doctor
ENRIQUE PEÑALOZA LONDOÑO
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
Doctora
YANETH ROCÍO MANTILLA BARÓN
Directora General
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU-
Doctora
MARÍA CONSUELO ARAUJO CASTRO
Gerente General
Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A.
Ciudad.

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 022 del 2018, la Contraloría General de la República (CGR) realizó Auditoría de Cumplimiento para el desarrollo del Control Excepcional, admitido mediante Auto ORD-80112-0094 de 2019 por el Despacho del señor Contralor General de la República, a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. y al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, sobre el Diseño y Contratación para la Construcción y Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio, correspondiente a la Licitación Pública IDU-LP-SGI-014-2018.

Es responsabilidad de las Administraciones mencionadas el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que les son aplicables a sus actividades institucionales en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia un concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la gestión fiscal, respecto a los Diseños y Contratación para la Construcción y Adecuación de la Carrera 7ª, adelantada por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A., sobre las actividades derivadas de la Gestión Fiscal y operaciones financieras. El concepto y las conclusiones están fundamentados en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se desarrolló de acuerdo con los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)³, desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁴).

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que exigen una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron suministrados por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A.

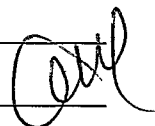
Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías – SICA, establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional de la CGR.

La auditoría se adelantó en la sede del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU-, ubicado en la ciudad de Bogotá D.C. Abarcó la revisión de información y realización de visita para evaluar la gestión relacionada con los contratos IDU-1073-2016, IDU-1104-2016- Interventoría; los permisos, licencias y autorizaciones para el Proyecto; los Planes Parciales requeridos para el proyecto y el proceso de adquisición predial, durante el periodo comprendido entre los años 2016 a junio de 2019.

Las observaciones que dieron origen a los hallazgos que se describen en el presente informe, se comunicaron oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen las que la CGR consideró pertinentes.

³ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

⁴ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.



2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1 Objetivo General

“Evaluar la gestión fiscal de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el IDU y la Empresa Transmilenio S.A, relacionada con el diseño y contratación para la construcción y adecuación de la carrera 7a al sistema Transmilenio, correspondiente a la Licitación Pública IDU-LP-SGI-014-2018 y los respectivos planes parciales de obra que están dentro de los planes de dicho contrato”.

2.1.2 Objetivo Específico

Evaluar la gestión fiscal de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el IDU y la Empresa Transmilenio S.A.; respecto a la contratación y ejecución de recursos para estudios y diseños; la gestión predial; los planes parciales; y la gestión de permisos, autorizaciones y licencias requeridas para el proyecto.

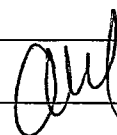
2.2 CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios de la auditoría fueron los siguientes:

Cuadro 2 – Criterios de verificación

MARCO NORMATIVO	CRITERIOS DE VERIFICACIÓN
Constitución Nacional Política	Artículo 209; relacionados con “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.
Ley 9 de 1989	CAPÍTULO III, adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación
Ley 80 de 1993	Artículo tercero, de los derechos y deberes de las entidades estatales contenidos en el artículo cuarto y de los derechos y deberes de los contratistas establecidos en el artículo quinto.
Ley 99 de 1993	A través de esta norma se crea el Ministerio de Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA- y se dictan otras disposiciones. Artículo 5.
Ley 42 de 1993	Establece el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero; de los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal y de los procedimientos jurídicos aplicables.
Ley 388 de 1997	CAPÍTULO VII, en los temas de adquisición de inmuebles por enajenación

MARCO NORMATIVO	CRITERIOS DE VERIFICACIÓN
	voluntaria y expropiación judicial - Artículos 58, 59 y 61
Ley 1185 de 2008	Bienes de interés cultural – Decreto 763 de 2009 - artículos 42 y 43
Ley 610 de 2000	Procesos de responsabilidad fiscal, especialmente en relación con los aspectos mencionados con la gestión fiscal establecidos en el artículo tercero y daño patrimonial del estado contenido en el artículo sexto.
Ley 734 de 2002	Código Disciplinario Único, especialmente en relación con los deberes de los servidores públicos contenidos en el artículo 34.
Ley 1150 de 2007	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos, - artículo 13
Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública - Artículos 82, 83 y 84
Ley 1682 de 2013	Adiciona, modifica y dicta disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones, artículos 39. TÍTULO IV Gestión y adquisiciones prediales, gestión ambiental, activos y redes de servicios públicos, de TIC y de la industria del petróleo, entre otros y permisos mineros y servidumbres CAPÍTULO I Gestión y Adquisición Predial.
Ley 1673 de 2013.	Reglamenta la actividad del Avaluador, regula y establece responsabilidades y competencias de los avaluadores en Colombia para prevenir riesgos sociales de inequidad, injusticia e ineficiencia.
Ley 1742 de 2014	Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones relativas a los procesos de expropiación judicial con fundamento en el mismo motivo, de conformidad con lo previsto en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y 1564 de 2012.
Decreto 2181 de 2006	Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística.
Decreto 1082 de 2015	Decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional, ESTRUCTURA Y DOCUMENTOS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN - SUBSECCIÓN 1 – PLANEACIÓN - Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección.
Decreto 1420 de 1998	Por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos, donde se señalan procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el valor comercial de los bienes inmuebles.
Decreto 111 de 1996	Por el cual se compilan normas de la ejecución presupuestal, artículo 71.
Decreto 115 de	Mediante el cual se dictan normas presupuestales para las Empresas



MARCO NORMATIVO	CRITERIOS DE VERIFICACIÓN
1996	Industriales y Comerciales del Estado - artículos 21 y 22.
Decreto 1421 de 1993	Estatuto Orgánico de Bogotá Artículos 35, 38 y 116.
Resolución IGAC 620 de 2008	Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997
Resolución 983 de 2010 del Ministerio de Cultura	Por la cual se desarrollan algunos aspectos técnicos relativos al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.
Resolución 2684 de 2015 del IGAC	En sus capítulos II y III, mediante la cual se establecen los elementos para la determinación del daño emergente y lucro
Resolución 898 de 2014 – IGAC	Por medio de la cual se fijan normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos para la elaboración de los avalúos comerciales requeridos en los proyectos de infraestructura de transporte a que se refiere la Ley 1682 de 2013 – Modificada por la Resolución 316 de 2015.
Resolución 1044 de 2014 – IGAC	Por medio de la cual se modifica parcialmente y se adiciona la Resolución 898 de 2014 que fijan normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos para la elaboración de avalúos comerciales requeridos en los proyectos de infraestructura de transporte a que se refiere la Ley 1682 de 2013
Resolución 1138 de 2013 expedida por la Secretaría del Hábitat.	Guía de manejo ambiental para el sector de la construcción.
Resolución 6210 de 2017- IDU	Manual Único de Control y Seguimiento Ambiental.
Acuerdo 690 de 2017	Por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos públicos del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.
Ley 819 de 2003	Por la cual se dictan normas en materia de Presupuesto, Responsabilidad y Transparencia Fiscal y se dictan otras disposiciones.
Manual de Interventoría y supervisión de contratos versión 4.0 IDU	Establece políticas, lineamientos básicos, instancias de definición y actuaciones para el ejercicio del control y seguimiento que efectúa el IDU sobre los contratos que celebra, a través de los ordenadores del gasto, supervisores, interventores y equipo de apoyo a la supervisión.
Contratos y Convenios	Contratos IDU 1073 y 1104 de 2016 y demás convenios y contratos relacionados con la materia a auditar. Convenios Interadministrativos suscritos entre IDU y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital 1081 de 2016 y 1547 de 2018. Convenio Interadministrativo suscrito entre IDU y Transmilenio 020 de 2001.
Normas contables	Resoluciones 484, 598 y 625 de 2017, expedidas por la Contaduría General de la Nación.
Manuales Contables	Manual de Políticas Contables adoptadas por el IDU y la Empresa Transmilenio S.A.

Fuente: Elaborado por la CGR

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Con base en el Control Excepcional admitido y autorizado mediante Auto ORD-80112-0094 de 2019 y teniendo en cuenta el marco de competencias de la Contraloría General de la República, CGR, se definió el siguiente alcance:

La Auditoría abarcó la evaluación del Contrato IDU 1073 de 2016 y su respectiva interventoría (Contrato 1104 de 2016), desde el punto de vista técnico, legal, ambiental y financiero, así:

Evaluación Técnica:

Se verificó que los productos entregados por el consultor del Contrato 1073 de 2016 cumplieran con las especificaciones técnicas y demás aspectos incluidos dentro del alcance del contrato. Así mismo, se evaluó que se haya realizado la función de seguimiento y control acorde a las obligaciones; que los resultados guarden correspondencia frente a la calidad del producto entregado por el consultor y que se haya efectuado la armonización del proyecto con las cargas urbanísticas de los tres planes parciales aprobados, que se encuentran en el corredor Troncal Carrera Séptima.

Evaluación Ambiental:

La Auditoría verificó los permisos, licencias y autorizaciones requeridos para el proyecto y que los mismos hayan sido obtenidos y entregados por el consultor en forma oportuna. Así mismo, se evaluó la expedición de los permisos de intervención de los Bienes de Interés Cultural –BIC-.

Evaluación Legal:

La observancia de los principios de eficiencia, eficacia y economía de la función administrativa, de contratación y de la gestión fiscal; respecto a los diseños y estudios contratados (incluye la interventoría), así como la armonización con los Planes Parciales colindantes con el proyecto de transporte Proyecto Troncal Carrera Séptima.

Evaluación Financiera

La verificación del respaldo presupuestal y registros contables de los pagos correspondientes a los bienes y servicios efectivamente recibidos.

Además, dentro del alcance de la presente actuación de control fiscal está lo relacionado con el proceso de adquisición predial. De un total de 288 predios

con avalúos por \$317.581 millones, realizados hasta la fecha por parte del IDU, se seleccionó una muestra de 14 por \$84.256 millones, equivalente al 27%.

De acuerdo con el alcance, el monto de los recursos auditados correspondió a \$98.931.8 millones.

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el desarrollo de la auditoría.

2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR determina que el cumplimiento de la normatividad relacionada con los criterios aplicados a la gestión fiscal de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el IDU y la Empresa Transmilenio S.A.; respecto al asunto auditado presenta un *Incumplimiento Material con Reserva*, toda vez que la información acerca de la materia controlada para las entidades auditadas resulta conforme con los aspectos significativos, salvo los que a continuación se describen y que se encuentran soportados en los resultados de auditoría:

Aspectos Prediales

El Proyecto de Inversión para la Adecuación y Construcción del Sistema Transmilenio por la Carrera Séptima, no se ha ejecutado conforme a lo inicialmente previsto⁵; dado que según el cronograma de la etapa de inversión, debería haberse iniciado en marzo de 2019; sin embargo, a noviembre de 2019 no se había implementado la etapa de ejecución del Proyecto, de tal suerte que los recursos invertidos (\$287.957.3 millones), en la compra de predios no han sido utilizados oportunamente. Además, esta situación genera una carga administrativa en el cuidado, custodia y mantenimiento de los bienes inmuebles adquiridos.

La Ley 388 de 1997, artículo 61, parágrafo 1°, determina que para el desarrollo de un proyecto, programa u obra, se descontará del avalúo comercial el valor

⁵ Adicionalmente, la ley de *Proyectos de Infraestructura de Transporte* (Ley 1682 de 2013), en lo que refiere a los productos de la Etapa de Estructuración (art. 7) indica que debe contarse con el "diagnóstico predial o análisis de predios objeto de adquisición" (literal g).

por concepto de “(...) plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición (...)”. Sin embargo, dicho descuento, no fue aplicado para algunas negociaciones de bienes inmuebles.

Aspectos Ambientales Urbanismo y Espacio Público del Proyecto

Para la implementación del proyecto Transmilenio Carrera Séptima, se determinó que se afectan Bienes de Interés Cultural- BIC-, situación que se contempló en el Contrato 1073 de 2016, donde se estipuló la obtención de permisos, licencias y autorizaciones para la intervención de los mismos; sin embargo, de los diez y seis (16) BIC, solo se obtuvo permisos de intervención para uno de ellos; siendo un requisito para la implementación del Proyecto.

En relación con la socialización del proyecto con la comunidad, estaba contemplado a través del contrato, la implementación de estrategias de participación por parte de la comunidad⁶, para fortalecer la planeación participativa, control social e incorporación de las respectivas recomendaciones urbanísticas⁷, a través de la realización de once (11) reuniones, tanto de inicio como finalización; estas últimas determinadas en el contrato por un monto de \$107.7 millones, actividad a cargo del Consultor con el cual se suscribió el Contrato 1073 de 2016, con el objeto de informar a la comunidad sobre los resultados definitivos del proyecto, incluidos los diseños finales. Del total de estas reuniones se realizaron tres (3); no obstante, fueron pagadas en su totalidad a pesar de que las reuniones de finalización se dieron en diciembre de 2017, pese a que los diseños finales fueron aprobados en junio de 2018.

Aspectos Técnicos

En la evaluación de los Contratos 1073 y 1104 de 2016, se identificaron debilidades que guardan relación con el componente técnico, los cuales se describen en los hallazgos 9, 10 y 12. También se establecieron hallazgos relacionados con el presupuesto oficial estimado para la consultoría (hallazgos 6, 7 y 8).

Aspectos Financieros

El IDU presenta en los estados financieros a diciembre 31 de 2018, los registros, clasificación y revelaciones de la ejecución de los Contratos 1073 y 1104 de 2016, de consultoría e interventoría por \$10.249.8 millones del

⁶ Representada en los residentes, representantes institucionales, líderes, organizaciones y juntas de acción comunal de las localidades de la zona de influencia del Proyecto

⁷ Información tomada del anexo al contrato 1073 de 2016 – Anexo 13 Gestión Social (numeral 4.1).

Proyecto Troncal Carrera 7ª, en la cuenta 1710- Bienes de Uso Público en Servicio, cuando debería estar en la cuenta 1705 –Bienes de Uso Público y Construcción, de acuerdo con la Resolución 598 y 625 de 2017. Además, la Entidad prorrateó la ejecución del valor de estos contratos en Troncales diferentes al de la Troncal Carrera 7ª, donde se ejecutaron dichos recursos.

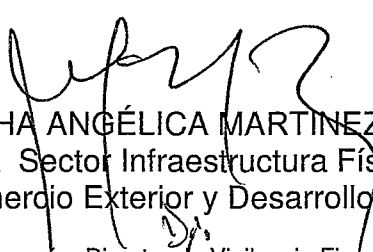
2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS


Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República determinó trece (13) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen presunta incidencia disciplinaria⁸, cuatro (4) con presunto alcance fiscal en cuantía de \$448.68 millones⁹, y tres (3) para Indagación Preliminar¹⁰, los cuales serán trasladados a las instancias competentes.

2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades auditadas deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del informe, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Como quiera que el Control Excepcional no implica el vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría Distrital, dicho Plan deberá presentarse ante ese órgano de control territorial.

Bogotá, D. C., **16 DIC. 2019**


MARTHA ANGÉLICA MARTÍNEZ PIRQUIVE
Contralora Delegada Sector Infraestructura Física, Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Revisó: Diego Alberto Ospina Guzmán, Director de Vigilancia Fiscal
Martha Luz Conde Luna, Supervisora
Teresa Bonilla de la Torre, Líder de Auditoría 

Elaboró: Equipo Auditor Transmilenio Carrera Séptima.

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial, Acta 63 del 6 y 9 de diciembre de 2019.

ARCHIVO: 85111-077-162 Informe Final Auditoría Transmilenio Carrera Séptima

⁸ Hallazgos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11 y 12

⁹ Hallazgos 4, 6, 7 y 8.

¹⁰ Hallazgos 3, 5 y 10.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Los resultados de la Auditoría se contienen en los siguientes hallazgos:

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar la gestión fiscal de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el IDU y la Empresa Transmilenio S.A.; respecto a la contratación y ejecución de recursos para estudios y diseños; la gestión predial; los planes parciales; y la gestión de permisos, autorizaciones y licencias requeridas para el proyecto.

Proyecto Construcción Para la Adecuación al Sistema Transmilenio de la Carrera Séptima

Contrato 1073 de 2016

Cuadro 3– Datos Generales del Contrato 1073 de 2016

DIVISIÓN POR TRAMOS

idu

VERBO

- Tramo 1 (CII.32 – CII.70)
- Tramo 2 (CII.70 – CII.77)
- Tramo 3 (CII.77 – CII.92)
- Tramo 4 (CII.92 – CII.112)
- Tramo 5 (CII.112 – CII.147)
- Tramo 6 (CII.147 – CII.183)
- Tramo 7 (CII.183 – CII.200)
- Tramo 8 (Portal)

Total: 20 Kms

Objeto: Actualización, complementación, ajustes de los diseños existentes, y/o elaboración de los estudios y diseños, para la adecuación al Sistema Transmilenio de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y Avenida Caracas, patio portal, conexiones operacionales calle 26, calle 100, calle 170 y demás obras complementarias, en Bogotá D.C.

ALCANCE DEL PROYECTO

Longitud del proyecto (km)	20 km.
Área a intervenir de aceras y espacio público	400.000 m2

Longitud de cicloruta (entre calles 100 y 200)	11 km
Puentes vehiculares	4 unidades
Puentes peatonales	3 unidades
Pasos a desnivel	3 unidades
Estaciones para el Sistema Transmilenio	22 estaciones y un patio portal
CONTRATO DE CONSULTORÍA 1073 DE 2016	
Valor del contrato	\$10.213.233.214
Fecha de inicio del Contrato	25 de enero de 2017
Fecha de terminación del Contrato	06 de junio de 2018
Estado actual del Contrato	Terminado, en proceso de liquidación
Contrato de interventoría	1104 de 2016
Valor del Contrato de interventoría	\$2.231.335.400

Fuente: Cuadro elaborado por la CGR con información suministrada por el IDU.

El Contrato comprende catorce (14) componentes, entre los cuales se encuentran los siguientes: Diseño Redes, Diseño, Espacio Público y Urbanismo, Estudios Prediales, Estudios Sociales, Presupuesto y Precios Unitarios, Elaboración Presupuesto Interventoría.

3.1.1. Componente Predial del Proyecto

En relación con el componente predial requerido para el desarrollo de la construcción para la adecuación al Sistema Transmilenio de la carrera Séptima, el Instituto de Desarrollo Urbano ha venido adelantado dicha gestión, con base en los resultados obtenidos en la actualización y complementación de los diseños existentes, llevada a cabo mediante el Contrato de Consultoría 1073 de 2016. Los estudios prediales fueron el resultado de un análisis de alternativas bajo el criterio de minimizar el número de predios y áreas afectadas, con la evaluación de la siguiente información: Estudios cartográficos, catastrales y conformación de bases de datos para los estudios prediales, estudio jurídico de los predios identificados, estudio socioeconómico de las unidades sociales ubicadas en los inmuebles requeridos, junto con un estudio para el cálculo preliminar de los costos prediales¹¹; de lo anterior para determinar la línea de intervención frente al trazado definitivo que se constituirá en la reserva vial del proyecto.

En relación con la elaboración de los avalúos comerciales incluidas las indemnizaciones, avalúos de referencia y actualización de cabidas y linderos, insumos necesarios la compra predial, ésta se efectuó en el marco de los Contratos Interadministrativos 1081 de 2016 y 1547 de 2018, suscritos entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la Unidad Administrativa Especial de

¹¹ Anexo Técnico separable, del concurso de méritos, que dio lugar al contrato 1073 de 2016, para la "Actualización, complementación, ajustes de los diseños existentes, y/o elaboración de los estudios y diseños para la adecuación al sistema Transmilenio de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y avenida caracas, patio portal, conexiones operacionales calle 26, calle 100, calle 170 y demás obras complementarias en Bogotá D.C.

Catastro Distrital - UAECD, para las obras de infraestructura que requiera el sistema de transporte masivo de Transmilenio S.A, alcance que incluye el presente proyecto.

Es de aclarar que sí bien hay una afectación de 418 predios, 303 requieren de un proceso de adquisición; toda vez que el IDU indicó que los 115 restantes no requieren de enajenación ya que 98 predios son de propiedad del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), 9 predios serán objeto de cesión por cargas y 8 predios que son de propiedad del IDU.

A continuación se muestra el estado de adquisición predial, con un corte a 13/08/2019:

Imagen 1- Estado de adquisición predial reportado por el IDU

PREDIOS								
TRAMO	NÚMERO DE PREDIOS	CESIONES PREDIOS IDU	PREDIOS A SER ADQUIRIDOS	PREDIOS OFERTADOS	PROMESA DE COMPRAVENTA	RESOLUCIÓN DE EXPROPIACIÓN	PREDIOS EN PH	TOTAL DE PREDIOS RECIBIDOS
1 Troncal Carrera 7ma entre Cl 32 y Cl 70	79	4	75	70	48	14	42	49
2 Troncal Carrera 7ma entre Cl 70 y Cl 77	1	0	1	0	0	0	0	0
3 Troncal Carrera 7ma entre Cl 77 y Cl 92	96	5	91	89	66	20	85	83
4 Troncal Carrera 7ma entre Cl 92 y Cl 112	16	10	6	4	1	3	0	0
5 Troncal Carrera 7ma entre Cl 112 y Cl 147	71	43	28	22	5	5	0	5
6 Troncal Carrera 7ma entre Cl 147 y Cl 183	85	37	48	29	8	8	0	6
7 Troncal Carrera 7ma entre Cl 183 y Cl 197	65	11	54	47	29	11	0	32
8 Troncal Carrera 7ma Cl 197 Y Cl 200 y PORTAL 200	5	5	0	0	0	0	0	0
Total General	418	115	303	261	157	61	127	175

Por consideración prudente de la Personería de Bogotá mediante radicado 20195260498352 del 26 de abril de 2019, se suspende el proceso de adquisición de 86 predios discriminados así:

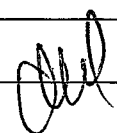
- 42 predios que aun no se encuentran ofertados.
- 44 predios se encuentran ofertados, sin que dicha oferta haya sido "concertada" por parte de los propietarios.

Valor proyectado estimado de adquisición para 303 predios es de \$ 443.145.537.798

Fuente: Información suministrada por el IDU, en presentación del proyecto.

En abril de 2019 al IDU le fue solicitado por parte de la Personería de Bogotá de suspender el proceso de adquisición predial, petición que se amparó en el fallo proferido por el Juzgado 49 Administrativo, que ordenó detener temporalmente del proceso de selección para la adecuación del sistema de transporte, al respecto el IDU indicó el estado de la gestión predial, en coherencia con la etapa procesal en que se encontraban las respectivas actuaciones¹², el siguiente estado: **(i)** Suspensión inmediata de los procesos de adquisición de 42 predios, los cuales no contaban con oferta de compra. **(ii)** Suspensión inmediata de los procesos de adquisición de 43 predios los cuales,

¹² Información tomada del oficio IDU 20192250851141 de agosto 16 de 2019, ante la solicitud de la Contraloría General de la República en oficio No.2019EE0096886 con radicado IDU 20195260965442 de agosto 9 de 2019.



cuentan con oferta de compra, pero sin acuerdo de voluntades con sus propietarios ni expedición de resolución de expropiación administrativa. (iii) Para el caso de 157 predios los cuales a fecha de la precitada comunicación se encontraban en proceso de enajenación voluntaria, el IDU les dio continuidad a las obligaciones previamente pactadas, ya que los contratos son ley para las partes y deben cumplirse so pena de indemnización de perjuicios. (iv) El IDU informó que dio continuidad a los procesos de expropiación administrativa para 60 predios, en virtud de que no se puede interrumpir las actuaciones procesales, frente al riesgo de configurarse silencio administrativo positivo, causando igualmente un grave perjuicio para el Instituto.

Hallazgo 1. Adquisición de los inmuebles de la franja predial requerida para ejecutar el Proyecto de Inversión Carrera Séptima al Sistema Transmilenio. Administrativo.

Con corte a agosto de 2019, el IDU indicó que había ejecutado \$277.594.7¹³ millones en la adquisición de 175 predios de los 303¹⁴ previstos para el Proyecto de Construcción y Adecuación al Sistema Transmilenio de la Carrera 7, desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y Avenida Caracas, patio portal, conexiones operacionales y demás obras complementarias, en Bogotá D.C. Además de ese monto informó que por costos de administración, correspondientes a los predios adquiridos, se canceló \$652.2 millones y por elaboración de insumos de gestión predial un valor de \$9.710.4 millones.

Sin embargo, los predios y por ende los recursos, no han sido utilizados oportunamente para los fines para los cuales fueron ejecutados, toda vez que éstos hacen parte de la etapa de inversión del proyecto, la cual estaba prevista para iniciar a partir del segundo semestre de 2018 y a junio de 2019 no ha iniciado con la etapa de construcción¹⁵.

Lo indicado significa también que el proyecto no se ha ejecutado conforme a lo inicialmente previsto¹⁶; según el cronograma de la etapa de inversión para la

¹³ Información tomada del oficio IDU 20192250851141 de agosto 16 de 2019, frente al requerimiento de la Contraloría General de la República con radicado IDU 20185260965442 del 09/08/2019.

¹⁴ Es de aclarar que si bien el proyecto afecta 418 predios, 303 son objeto de adquisición, ya que “115 predios no serán objeto de adquisición teniendo en cuenta que 98 son predios del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), 9 predios serán objeto de cesión por cargas y 8 predios que son de propiedad del IDU.” (información tomada del oficio IDU 20192250851141 de agosto 16 de 2019, frente al requerimiento de la CGR.)

¹⁵ Información tomada de <https://bogota.gov.co/asi-vamos/obras/abierta-licitacion-para-transmilenio-por-la-septima>

¹⁶ Adicionalmente, la ley de *Proyectos de Infraestructura de Transporte* (Ley 1682 de 2013), en lo que refiere a los productos de la Etapa de Estructuración (art. 7) indica que debe contarse con el “*diagnóstico predial o análisis de predios objeto de adquisición*” (lit. g).

adecuación y construcción del sistema Transmilenio por la Séptima, toda vez que se debería haber iniciado en marzo de 2019.

Lo anterior conlleva riesgos de incurrir en mayores recursos financieros y que no se de aplicación efectiva de los principios de Eficiencia, Eficacia y Economía, dado que se podrían generar costos adicionales por el cuidado, custodia y mantenimiento de los predios adquiridos, y deterioro por el no uso de los mismos, lo cual afecta los fines para los cuales fueron adquiridos, así como los recursos invertidos que superan los \$287.957.3 millones.

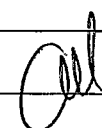
A continuación, se presenta un consolidado por tramo del requerimiento predial que demanda el proyecto:

Cuadro 4 - Identificación de requerimientos prediales para la construcción y adecuación del Sistema Transmilenio por la Séptima

TRAMO	UBICACIÓN	VALOR REQUERIDO PARA LA GESTIÓN PREDIAL	NÚMERO DE PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS A ADQUIRIR	TOTAL DE PREDIOS RECIBIDOS	PREDIOS ESCRITUR ADOS A FAVOR DEL IDU
1	Calle 32 - Calle 70	\$ 87.025.441.004	79	75	49	37
2	Calle 70 - Calle 77	\$ 1.149.105.523	1	1	0	0
3	Calle 77 - Calle 92	\$ 88.748.019.850	96	91	83	67
4	Calle 92 - Calle 112	\$ 17.449.992.741	16	6	0	2
5	Calle 112 - Calle 147	\$ 149.294.712.993	71	28	5	2
6	Calle 147 - Calle 183	\$ 30.933.474.743	85	48	6	5
7	Calle 183 - Calle 193	\$ 68.544.790.944	65	54	32	24
8	De la 193 al Portal	-	5	0	0	0
		\$ 443.145.537.798	418	303	175	137

Fuente: Información tomada del oficio IDU 20192250851141 de agosto 16 de 2019, frente al requerimiento de la Contraloría General de la República con radicado IDU 20185260965442 del 09/08/2019.

En el siguiente cuadro se presentan los costos incurridos para la custodia y cuidado de los predios que están a cargo del IDU y de la elaboración de los insumos de la gestión predial, correspondientes a: Registro topográfico, estudio de títulos, censo y diagnóstico socio económico y avalúos:



Cuadro 5 – Costos informados por el IDU para las vigencias 2017-2019 en la administración de los predios adquiridos

LOGISTICA Y APOYO A LA GESTION	
DEMOLICIÓN, CERRAMIENTO, LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO (a corte del suministro de la información el IDU indica que el valor corresponde a 28 demoliciones)	\$556.210.603
VIGILANCIA	\$95.999.732
	\$ 652.210.335

Fuente: Información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, en oficio 20192251078211 de septiembre 26 de 2019, frente a la solicitud de la Contraloría General de la República en oficio radicado IDU 20195261143162 del 19/09/2019.

Cuadro 6 – Relación de costos informados por el IDU para las vigencias 2017-2019 en el desarrollo de la Gestión Predial

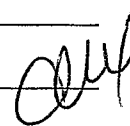
RECURSO HUMANO		
RECURSO HUMANO	JURÍDICO DE ADQUISICIÓN	\$ 1.038.300.000
	SOCIAL	\$ 835.500.000
	SOCIO-ECONÓMICO	\$ 650.640.000
	TOPOGRÁFICOS	\$ 830.640.000
	AVALUOS -RRHH	\$ 568.620.000
LOGISTICA Y APOYO A LA GESTIÓN		
ARRIENDO SEDE		\$ 3.137.369.875
EQUIPOS DE CÓMPUTO		\$ 712.786.000
SERVICIOS DE TRANSPORTE		\$ 547.470.096
AVALUOS, INDEMNIZACIONES, CABIDAS Y LINDEROS		\$ 1.389.133.684
		\$ 9.710.459.655

Fuente: Información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, en oficio 20192251078211 de septiembre 26 de 2019, frente a la solicitud de la Contraloría General de la República en oficio radicado IDU 20195261143162 del 19/09/2019.

Es importante anotar que la Función Administrativa, conforme a lo establecido en el Art. 209 de la Constitución Política, “está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento”, entre otros, en los principios de “eficiencia” y “economía” (concordantes con lo determinado el art. 3 de la Ley 489 de 1998). Esto con el objeto de *lograr beneficios de la actividad pública* (L. 42-1993; art. 12) y que los procedimientos se adelanten con la menor cantidad de gastos.

De lo anteriormente referido, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, manifiesta entre otros aspectos lo siguiente¹⁷:

¹⁷ En oficio IDU 20192251288891 de noviembre 20 de 2019, ante el requerimiento de la Contraloría en oficio 2019EE0136616 de octubre 25 de 2019 y con radicado IDU 20195261348662 de noviembre 07 de 2019 (comunicación de observaciones).



“Motivo por el cual y una vez surtidas las mencionadas etapas para el proyecto de la Carrera 7ª, se inició la adquisición de los predios necesarios para darle viabilidad a la construcción del proyecto con el cual se beneficiará un gran número de ciudadanos y que está recogido como prioritario en el Plan de Desarrollo Distrital.

No obstante, es importante resaltar que, sin perjuicio de la suspensión del Proyecto a través de sendas medidas cautelares y recomendaciones de la Personería Distrital, la Dirección Técnica de Predios en el estricto acatamiento a sus funciones misionales, se encuentra administrando y custodiando los predios adquiridos para el proyecto, para lo cual deberá realizar las inversiones necesarias que ello conlleve.

(...) esta situación no obedece a una decisión de la Entidad, pues claramente las medidas cautelares y las recomendaciones de la Personería son hechos de terceros por los cuales no se le pueden imputar responsabilidades al IDU...”

Frente a lo anterior, es de resaltar que el hallazgo hace referencia a las inversiones significativas de recursos para adelantar la gestión predial y que, a noviembre de 2019, no habían sido utilizados para los fines para los cuales fueron adquiridos.

Hallazgo 2. Gestión predial desplegada para el desarrollo de la construcción para la adecuación al sistema Transmilenio de la Carrera Séptima. Administrativo.

Como resultado del análisis del proceso de adquisición predial, requerida para la implementación del Sistema de Transmilenio por la Carrera Séptima y que está en cabeza de la Dirección Técnica de Predios del IDU, se detectaron situaciones que pueden impactar la obtención de los beneficios esperados en oportunidad.

(i) Proceso de negociación de predios que contaban con contratos de promesa de compraventa

Dentro del proceso de auditoría se identificaron seis (6) predios para los cuales ya se había suscrito promesa de compraventa y se había realizado pagos parciales del orden de \$1.870,7 millones; sin embargo, no se ha logrado culminar el proceso de escrituración y registro de la propiedad, frente a las acciones adelantadas por el IDU para finiquitar el proceso, a corte a junio de 2019.

Es de indicar que la Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana, consideró “(...) prudente suspender el proceso de adquisición de los predios requeridos para la construcción de la Troncal en cuestión, hasta tanto no se aclaren las situaciones...”¹⁸, para la ejecución de las obras.

De la información aportada por el IDU se identificó que existen negociaciones de predios que contaban con la suscripción de promesa de compraventa y, a pesar de la solicitud de la Personería, el Instituto continuó con el proceso en virtud de las obligaciones previamente pactadas, en consideración a que dichos contratos son ley para las partes y, por ende, de obligatorio cumplimiento¹⁹.

A continuación se detalla los predios referidos en el presente hallazgo:

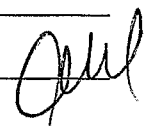
Cuadro 7 – Relación de casos de predios a han presentado dificultades en la negociación con promesa de compraventa suscrita tras la suspensión del proyecto con pagos parciales

RT	VALOR CANCELADO (millones de pesos)	SOPORTE DE PAGO (orden de pago Transmilenio)	DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN
47510	\$ 28.643.128	201806 3700 jun-08-2018	Dichos predios cuentan con el primer pago, éstos fueron entregados a DTDP; sin embargo, no se ha suscrito las respectivas escrituras, a fin de finiquitar el proceso con el respectivo registro de la propiedad en cabeza de la entidad Distrital. Lo anterior debido a que la vendedora no ha suministrado el pago de impuesto predial de los inmuebles.
47511	\$ 28.642.920	201806 3813 jun-20-2018	
47513	\$5.866.638	201812 9494 dic-24-2018	
47515A	\$1.127.309.765	201902 1598 mar-06-2019	
47503	\$680.262.390	201904 2535 abr-05-2019	El IDU informa que se surtió firma de Escritura pública, y su registro se encuentra en trámite.
47431	\$0	-----	El propietario firmó promesa de compraventa, y el prometiente vendedor efectuó el radicado de la documentación requerida, el pago del primer contado está programado en noviembre de 2019.
TOTAL	\$ 1.870.724.841		

Fuente: Cuadro elaborado por la CGR, con información suministrada en el numeral 5 del oficio IDU 20192251113231 de octubre 04 de 2019. Lo anterior frente al requerimiento 2019EE0122082 de septiembre 26 de 2019, y con radicado IDU 20195261176602 de septiembre 27 de 2019. Información tomada del oficio IDU 20192251288891 de noviembre 20 de 2019, ante el requerimiento de la Contraloría en oficio 2019EE0136616 de octubre 25 de 2019 y con radicado IDU 20195261348662 de noviembre 07 de 2019 (comunicación de observaciones).

¹⁸ Información tomada del oficio IDU 20192250851141 de agosto 16 de 2019, frente al requerimiento de la Contraloría General de la República con radicado IDU 20185260965442 del 09/08/2019.

¹⁹ Información tomada del oficio IDU 20192250851141 de agosto 16 de 2019, frente al requerimiento de la Contraloría General de la República en oficio con radicado IDU 20195260965442 de 09/08/2019.



Al respecto, la Dirección Técnica de Predios del Instituto señala que: "(...) está haciendo el correspondiente seguimiento con el fin de avanzar con lo que en derecho corresponda para culminar el trámite de adquisición predial."²⁰

(ii) Vigencia de los avalúos

El artículo 19 del Decreto 1420 de 1998, indica que "Los avalúos tendrán una vigencia de un (1) año, contados desde la fecha de su expedición o desde aquella en que se decidió la revisión o impugnación". Se identificó que el IDU suspendió la adquisición de 85 predios. De éstos, 42 no habían sido ofertados y 43 con expedición de oferta, pero sin suscripción de acuerdo de voluntades con sus respectivos propietarios²¹; predios que ya contaban con su respectivo avalúo, lo cual genera riesgo de vencimiento de los respectivos avalúos, y de ello se derivaría el requerimiento de costos adicionales de recursos para la actualización, debido a que el proyecto no ha tenido el desarrollo conforme a lo inicialmente previsto.

Dicho valor corresponde a los honorarios establecidos en la Resolución 1345 de septiembre 19 de 2018 expedida por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD), la cual es la responsable de la elaboración de los avalúos comerciales, en el marco de los Contratos Interadministrativos²² 1081 de 2016 y 1547 de 2018 incluidas las indemnizaciones y, para este caso, el costo de la actualización corresponderá a la totalidad del avalúo de acuerdo a la precitada Resolución de UAECD. En dicho orden de ideas, la liquidación de los honorarios sería la siguiente, según lo indicado en el Artículo 1, parágrafo 1 de la Resolución 1345 de 2018:

"Parágrafo 1º Avalúos comerciales urbanos y rurales: El precio de un (1) valúo comercial será determinado por el mayor valor entre un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) más IVA y el resultado de aplicar la tarifa de acuerdo a la siguiente tabla:

²⁰ Información fue suministrada en el numeral 5 del oficio IDU 20192251113231 de octubre 04 de 2019. Lo anterior frente al requerimiento 2019EE0122082 de septiembre 26 de 2019, y con radicado IDU 20195261176602 de septiembre 27 de 2019.

²¹ Información tomada del oficio IDU 20192251154911 de octubre 16 de 2019, numeral 8, lo anterior por requerimiento de la Contraloría General de la República 2019EE0128941 de octubre 09 de 2019, con radicado IDU 20195261236132 de octubre 10 de 2019.

²² Mediante oficio IDU 20192251078211 de septiembre 26 de 2019, se suministró los convenios, cuyo objetos son "Elaboras las (sic) avalúos comerciales incluidas las indemnizaciones, elaborar avalúos de referencia y las actualizaciones de cabida y linderos que se requieran en los diferentes procesos de adquisición predial por la enajenación voluntaria o expropiación administrativa para las obras de infraestructura del sistema de transporte masivo de Bogotá a cargo de TRANSMILENIO S.A...."

Valor comercial del predio	Predio fuera de plan parcial, Plan de implementación o Plan de regularización y manejo	Predio dentro de Plan Parcial, Plan de Implantación o Plan de regularización y manejo
Hasta \$10.000 millones	1.2x1.000 del valor comercial del predio más IVA	1.4 x 1.000 del valor comercial del predio más IVA
Más de \$10.000 millones	0.2 x 1.000 de la diferencia entre el valor comercial del predio y \$10.000 + 12.000.000 más IVA	0.2 X 1.000 de la diferencia entre valor comercial del predio y \$10.000 millones + \$14.000.000 más IVA

El precio de los avalúos comerciales de predios rurales tendrá un aumento del cincuenta por ciento (50%) sobre las tarifas determinadas en la tabla anterior.”

Cuadro 8 - Costos de actualización de avalúos vencidos

Registro Topográfico	Fecha de elaboración	Fecha de avalúo	Aprobación (oficio y fecha)	Valor de adquisición	Costo de actualización (sin IVA)
47672	21/08/2018	22/12/2017	20185260021482 10/10/2018	\$ 4.385.354.092	\$ 3.276.232
47557	21/05/2018	22/12/2017	20185260131532 24/08/2018	\$ 958.100.945	\$ 1.149.721
TOTAL					\$ 4.425.953

Fuente: Cuadro elaborado por la Contraloría General de la República con la información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante oficio 20192250851141 de agosto 16 de 2019 e IDU 20192251078211 de septiembre 26 de 2019.

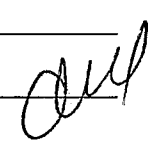
Es de señalar que el IDU, frente al tema mencionado indica que “(...) en cuanto a los avalúos cuyas ofertas no se alcanzaron a notificar o elaborar, pues como ya se anotó esta situación se debe a un hecho de un tercero, ya que la Personería de Bogotá recomendó suspender la adquisición de los predios, situación que reiteramos, no puede ser atribuible al IDU.”²³

(iii) Determinación de la Reserva vial requerida para la Troncal Séptima

En el Decreto Distrital 190 de 2004, en el artículo 177, relativo a las Reservas Viales, se define:

“(...) Las zonas de reserva vial son las franjas de terreno necesarias para la construcción o la ampliación de las vías públicas, que deben ser tenidas en cuenta al realizar procesos de afectación predial o de

²³ Información tomada del oficio IDU 20192251288891 de noviembre 20 de 2019, ante el requerimiento de la Contraloría General de la República, en oficio 2019EE0136616 de octubre 25 de 2019 y con radicado IDU 20195261348662 de noviembre 07 de 2019 (en comunicación de observaciones).

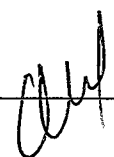


adquisición de los inmuebles y en la construcción de redes de servicios públicos domiciliarios.

La demarcación de las zonas de reserva vial tiene por objeto, además, prever el espacio público vial de la ciudad con miras a su paulatina consolidación de conformidad con el plan de inversión y mantenimiento establecido en la presente revisión del Plan de Ordenamiento y los instrumentos que lo desarrollen.

Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), con base en estudios técnicos que realice por sí mismo o a través de las entidades encargadas de la ejecución de los proyectos de construcción, adecuación y mantenimiento, definir en detalle las zonas de reserva vial, señalarlas cartográficamente e informar de ello al Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD) para lo de su competencia.”

Para el Proyecto de la Construcción para la Adecuación al Sistema de Transmilenio de la Carrera Séptima, se suscribieron en diciembre 27 de 2018, dos (2) Resoluciones que modificaron la reserva vial inicialmente adoptada. Resoluciones que fueron expedidas con posterioridad a la fecha que se debía iniciar la etapa de inversión del proyecto, aspectos que a continuación se detallan:



Cuadro 9 – Descripción de las citadas Resoluciones

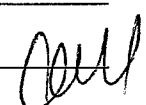
RESOLUCION	DESCRIPCION
1883 de diciembre 27 de 2018	"Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 0514 de 2018 "por la cual se modifica la Zona de Reserva Vial para la Avenida Alberto Lleras Camargo (Troncal Séptima) entre la Calle 127 y la Calle 170 contenida en la Resolución 0734 de 2010 y se define la Zona de Reserva Vial para la Avenida Alberto Lleras Camargo (Troncal Séptima) entre la Calle 170 y la Calle 183", lo anterior frente a modificar "(...) la reserva vial adoptada con la finalidad de adquirir mayores áreas para la ampliación del espacio público, para levantar los muros de contención y para la estabilización de taludes; definición que fue realizada después de emitida la Resolución 0514 de 2018". Lo anterior modifica las áreas de intervención de cinco predios.
1884 de diciembre 27 de 2018	"Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 2038 de 2017 "Por la cual se modifica parcialmente la Zona de Reserva Vial para la Avenida Alberto Lleras Camargo (Troncal Séptima) y el ramal entra la Carrera 7ª y la Avenida Caracas contenida en la Resolución 0734 de 2010, se modifica parcialmente la Resolución 0582 de 2007, se define la Zona de Reserva Vial para la Avenida Alberto Lleras Camargo (Troncal Séptima) entre la Calle 183 y la Calle 193 Tramo 2". La adquisición de mayor área corresponde a ampliación de espacio público, construcción de muros de contención y estabilizaciones de taludes, aspectos que fueron establecidos en forma posterior a emitirse la Resolución 2038 de 2017. Lo anterior afectó a tres predios.

Fuente: Cuadro elaborado por la Contraloría General de la República con información suministrada por el IDU en oficio 20192251078211 de septiembre 26 de 2019.

Al respecto el IDU, informó que dichos ajustes respondieron al requerimiento de ampliación de espacio público, orientada a la circulación segura para peatones y bici usuarios, así mismo "(...) el porcentaje del número de los predios que se veían afectados con dicha modificación es mínima sobre el total de predios a los que se debe realizar la gestión predial"²⁴.

De lo descrito en los anteriores numerales del presente hallazgo, se desprende que se podría generar afectación al buen uso de los recursos y, en consecuencia, la efectiva aplicación de los principios Eficiencia, Eficacia y Economía, orientados a garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos, en términos de optimización recursos financieros y de tiempo.

²⁴ Información tomada del oficio IDU 20192251288891 de noviembre 20 de 2019, ante el requerimiento de la Contraloría General de la República, en oficio 2019EE0136616 de octubre 25 de 2019 y con radicado IDU 20195261348662 de noviembre 07 de 2019 (en comunicación de observaciones).



Hallazgo 3. Descuento de la plusvalía por concepto de anuncio del proyecto. Administrativo con presunta incidencia fiscal para indagación preliminar y disciplinaria.

La entidad adquiriente de inmuebles (predios), para el desarrollo de un proyecto, programa u obra, tiene el deber de descontar del avalúo comercial el valor por concepto de “(...) plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición (...)” Ley 388-1997, artículo 61, parágrafo 1º; D.Ú.R. 1077 de 2015, art. 2.2.5.4.2; Decreto Distrital 190-2004, artículo 52, inciso 2º.

De acuerdo con los avalúos comerciales²⁵ realizados sobre los predios afectados con el proyecto Troncal Carrera Séptima (Decreto Distrital 172-2007, modificado Decreto Distrital 707-2017), se detectó el caso de unos predios donde no se les aplicó el descuento por plusvalía (Cuadro 11).

Caso de Predios localizados en propiedad horizontal

Cuadro 10 – Análisis del valor a ser descontado por concepto de plusvalía

REGISTRO TOPOGRÁFICO	ÁREA REQUERIDA	COEFICIENTE DE COPROPIEDAD	VALOR APROXIMADO A DESCONTAR	SOPORTES DE PAGO DE LA COMPRA DE PREDIO REALIZADA POR TRANSMILENIO (órdenes de pago)
47405	358,49	23.01	\$35.415.949,50	201811 8514 dic-03-2018 201906 5015 jul-02-2019
47406	71,09	4.56	\$7.018.545,40	201811 8515 dic-03-2018 201906 5014 jul-02-2019
47407	13,47	4.80	\$7.387.942,53	201811 8516 dic-03-2018 201811 8517 dic-03-2018 201906 5018 jul-02-2019
47408	69,96	4.49	\$6.910.804,57	201811 8517 dic-03-2018 201906 5011 jul-02-2019
47409	82,9	5.32	\$ 8.188.302,97	201811 8521 dic-03-2018 201906 5010 jul-02-2019
47410	71,89	4.61	\$ 7.095.503,14	201811 8519 dic-03-2018
47411	75,42	4.84	\$7.449.508,72	201811 8518 dic-03-2018 201906 5020 jul-02-2019
47412	70,73	4.54	\$6.987.762,31	201811 8520 dic-03-2018 201906 5008 jul-02-2019
47413	83,76	5.38	\$8.280.652,25	201811 8508 dic-03-2019 201906 5012 jul-02-2019
47414	70,47	4.52	\$6.956.979,21	201811 8509 dic-03-2018 201906 5005 jul-02-2019
47415	74,85	4.80	\$7.387.942,53	201811 8513 dic-03-2018

²⁵ Información suministrada por el IDU, en el contexto de los avalúos suministrados 20192251078211 de septiembre 26 de 2019.

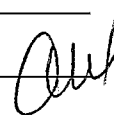
REGISTRO TOPOGRÁFICO	ÁREA REQUERIDA	COEFICIENTE DE COPROPIEDAD	VALOR APROXIMADO A DESCONTAR	SOPORTES DE PAGO DE LA COMPRA DE PREDIO REALIZADA POR TRANSMILENIO (órdenes de pago)
				201906 5007 jul-02-2018
47416	70,9	4.55	\$7.003.153,86	201811 8510 dic-03-2018 201906 5016 jul-02-2019
47417	86,43	5.55	\$8.542.308,55	201811 8507 dic-03-2018 201903 1685 mar-13-2019 201903 1686 mar-13-2019 201903 1684 mar-13-2019
47418	136,29	8.74	\$13.452.212,02	201811 8511 dic-03-2018 201906 5021 jul-02-2019
47419	72,43	4.65	\$ 7.157.069,32	201811 8512 dic-03-2018 201906 5017 jul-02-2019
47420	87,87	5.64	\$8.680.832,47	201812 9404 dic-21-2018 201906 5013 jul-02-2019
TOTAL PLUSVALIA			\$153.915.469,34	

Fuente: Cuadro elaborado con información suministrada por el IDU, mediante oficio 20192250851141 de agosto 16 de 2019 e IDU 20192251078211 de septiembre 26 de 2019.

La cuantía del valor dejado de descontar por concepto de plusvalía, por parte de la entidad adquirente, corresponde a un valor de referencia (aproximado) de \$153.9 millones²⁶. Cabe señalar que cada uno de los inmuebles (Cuadro 10), tienen su respectivo número de matrícula inmobiliaria y registro catastral; e integran una única Propiedad Horizontal (PH – Área 456 m²), cuyo titular corresponde a una sola persona natural.

La anterior situación se generó por la inexistencia de un cálculo orientado a determinar el valor del terreno donde se localiza la Propiedad Horizontal, objeto de plusvalía, y aplicar el respectivo descuento conforme a los índices de copropiedad y dar cumplimiento a lo establecido en la norma. Lo anterior, dado que la metodología utilizada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) para determinar el valor comercial de los predios que hacen parte de dicha PH, corresponde a un valor integral del área privada: es decir, no hay discriminación entre el valor del terreno y valor de construcciones, en consecuencia, no permite establecer en forma discriminada el valor del terreno.

²⁶ Teniendo en cuenta que la cifra es aproximada, por lo tanto se establece INDAGACION PRELIMINAR, la cual está establecida en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, la cual indica que "(...) Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar ..." Es de indicar que se tomó una cifra indicativa de un predio cercano a la propiedad horizontal en cuestión, un valor de \$6.114.745 por m², del cuadro de información predial del proyecto suministrada por el IDU mediante oficio 20192250851141 de agosto 16 de 2019, ante el requerimiento de la CGR en oficio radicado IDU 2019520965442 de agosto 09 de 2019. Es de anotar que en la IP se realizara el informe técnico para determinar el valor del metro cuadrado de terreno del predio en cuestión.



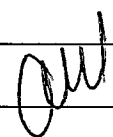
Al no haber hecho efectivo el descuento en las adquisiciones, conlleva a configurar una presunta inobservancia del principio de igualdad de la función administrativa establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, que garantiza igual trato administrativo a los administrados; generando desigualdad respecto a otras negociaciones realizadas con los propietarios de inmuebles ubicados en la franja de la reserva vial del proyecto, donde se dedujo el descuento.

Con lo identificado presuntamente se inobservaron los principios de Eficiencia, Eficacia y Economía consagrados en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993 y la Ley 388 de 1997, artículo 61, parágrafo 1°. Por tanto, el hallazgo tiene presunto alcance disciplinario y fiscal para Indagación Preliminar.

El IDU, en su respuesta mediante oficio IDU 20192251288891 de noviembre 20 de 2019, expone que dicho descuento no era aplicable, aspecto que lo argumenta con base a los siguientes criterios a saber, entre otros:

- **“(…) ARTÍCULO 2.2.5.4.4 Avalúos de referencia.** Para los efectos del presente decreto se entiende por avalúo de referencia aquel destinado a definir el **valor del suelo antes del anuncio del proyecto y que se realizará por zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas.** (artículo del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015).
- “Ahora bien, la regla general contenida en las normas enunciadas, presenta una excepción contenida en el capítulo cuarto del Decreto Reglamentario 1420 de 1998, (De los parámetros y criterios para la elaboración de avalúos), en cuyo numeral 3° del Art. 21 establece que “para los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, el avalúo se realizará sobre las áreas privadas, teniendo en cuenta los derechos provenientes de los coeficientes de copropiedad”.

De lo anterior se colige, que si bien la Unidad Especial de Catastro Distrital, aplicó una metodología para determinar el valor comercial de los inmuebles que hacen parte de PH, la cual no discrimina el valor del suelo y la construcción, ya que el cálculo valuatorio se realiza sobre las áreas privadas, tal como lo señala el Decreto 1420 de 1998, e indicado por el IDU en su respuesta. Sin embargo, lo anterior no limita el cumplimiento de la norma, la cual es clara en definir la excepción de aplicar el descuento de plusvalía, por lo anterior y para aplicar el citado descuento, se hace necesario elaborar un avalúo orientado a determinar el valor del terreno donde se localiza dicha Propiedad Horizontal; tanto es así, que en la precitada norma indica: (...)



teniendo en cuenta los derechos provenientes de los coeficientes de copropiedad”.

3.1.2. Componente Ambiental, Urbanismo y Espacio Público del Proyecto

En desarrollo del mismo Contrato 1073 de 2016, cláusula 8, en las obligaciones en materia ambiental, se comprometen a adelantar los trámites para los permisos, lineamientos y/o solicitudes requeridas por la Autoridad Ambiental Competente, presentando los formularios, fichas o formatos debidamente diligenciados y entregar los soportes técnicos a la interventoría y al IDU para los trámites de permisos ambientales que se requieran tramitar ante la Autoridad Ambiental Competente, en el caso de la intervención de causas de agua y especies arbóreas que se puedan ver afectadas por el proyecto.

Se realizó estudios de alternativas con el fin de cuantificar los posibles impactos ambientales generados por el proyecto especialmente para los tramos del Ramal calle 72 con Troncal Caracas, Patio Portal, Conexiones operacionales Calle 26, Calle 100 y Calle 170, Corredor de la Carrera Séptima entre calles 170 y calle 200; sobre los cuales presentaron los permisos expedidos por la Autoridad Ambiental competente.

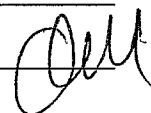
Por otra parte, en cuanto a las obligaciones en materia social, se deben tener en cuenta en cada una de las etapas del proyecto “Transmilenio Carrera Séptima”, con el fin de implementar metodologías y estrategias valorando el componente social para considerarlo en la toma de decisiones frente a las alternativas del mismo²⁷.

Es así que, de acuerdo con las cláusulas contractuales se deben realizar una serie de reuniones informativas con la comunidad durante el desarrollo del contrato, con el fin de que se entere del proyecto desde la fase de planeación de los diseños, exprese sus inquietudes y se retroalimenten.

Respecto al Urbanismo y Espacio Público y en especial para los bienes de Interés Cultural, en el Capítulo 5 del Pliego de condiciones, del contrato 1073 de 2016, el consultor se obliga a realizar una serie de actividades tales como:

“... hacer la correspondiente investigación en lo que se refiere al área de influencias para cada uno de los predios de conservación, ya sea en el Ministerio de cultura o en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Así mismo, debe identificar los inmuebles que son de interés Cultural y

²⁷ Cláusula 8 del contrato 1073 de 2016, Obligaciones en materia Social.



los sectores de interés cultural e identificar las implicaciones que su clasificación o zonificación conlleva para el desarrollo y adelantar todos los trámites estudios que se requiera, planteando en las alternativas de implantación urbana del corredor, como criterio de partida el evitar la afectación de estos bienes, o minimizar al máximo la misma, tanto para el diseño como para la construcción de la troncal y adelantar todos los estudios y trámites a que haya lugar con las entidades competentes. Según las categorías de conservación y normas aplicables para cada una...”; de otra parte, si los predios requieren ser intervenidos deberán contar con los estudios técnicos, autorizaciones y/o permisos de intervención y demás trámites²⁸.

Los Bienes de Interés Cultural –BIC- que están asociados y serán intervenidos para el desarrollo del proyecto, se relacionan a continuación:

Cuadro 11 - Bienes de Interés Cultural - BIC

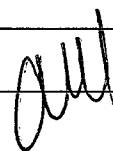
No	RT	DIRECCIÓN	BIC
1	47381	AK 7 37 04	PARQUE NACIONAL OLAYA HERRERA
2	47382	AK 7 40A 54	CASA NAVARRO
3	47387	AK 7 42 46	UNIVERSIDAD JAVERIANA
4	7433	AK 7 52 98	CASA SALVINO
5	51676	AK 7 57 08	ESPEAK EASY
6	47431	AK 7 57 67	SEGUROS DEL ESTADO
7	47653	CL 62 5 88	CLUB DEL COMERCIO
8	48557	AK 7 70 40	VILLA ADELAIDA
9	47445	AK 7 79 46	CASA GUTT
10	47446	CL 79B 5 81	INMOBILIARIA OSPINA
11	47469	CL 80A 6 50	EMBAJADA DE PERU
12	47520	AK 7 93 51	CASA MUSEO CHICO
13	47521	AK 7 93A 50	SEMINARIO MAYOR ARQUIDIOCESANO
14	47548	AK 7 155 20	ESCUELA AGUSTIN FERNANDEZ
15	49410	AK 7 165 10	VILLA SERVITA
16	49421	AK 7 175 1	CLUB DE EMPLEADOS BANCO POPULAR

Fuente: Oficio: DTP 20192250851141, de agosto 16 de 2019, literal (i), del numeral 20 “Bienes de Interés cultural que se afectaran con el proyecto...”

Hallazgo 4 Contrato 1073 de 2016 Estudios Sociales- Reunión Finalización Comunidad. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

De acuerdo con la forma de pago (Cláusula 28), TRANSMILENIO S.A. pagará al Consultor el valor [del] contrato contra producto entregado, aprobado por la Interventoría y recibido a satisfacción por el IDU a PRECIO GLOBAL; dentro de los productos, establecidos en la tabla de porcentaje de productos, se encuentra el número de producto 14, denominado “ESTUDIOS SOCIALES”,

²⁸ Documento Apéndice A-1-162, numeral 4.2.1.3 permisos, aprobaciones y licenciamiento.- Bienes Patrimoniales y de Conservación, del contrato 1073/2016.



por \$558.7 millones, el cual se subdivide en cuatro (4) productos y el porcentaje a pagar por cada uno (Cuadro 13 del Contrato en referencia).

Cuadro 12 - Distribución Porcentual Componente Gestión Social para el reconocimiento de pagos

Producto	% Producto a Pagar*
Productos Iniciales Gestión Social	1.50
Matriz de Gestión Social-Factibilidad	2.00
Productos Sociales Etapa de Diseño	2.00
Reunión Finalización Comunidad	1.50

* Corresponde al porcentaje del valor total del Contrato 1073-2016

En la Cláusula 28 “*FORMA DE PAGO*” del contrato, se dispone que para el pago del producto *Reunión Finalización Comunidad*, el Consultor debe cumplir con los términos establecidos en el *Pliego de Condiciones*, Capítulo 13 “*Gestión Social*”, como es la realización de once reuniones de inicio e igual cantidad de finalización (Tabla 3 reuniones de Inicio y Finalización – Numeral 4.4.4. Pliego de Condiciones).

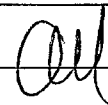
De acuerdo con el ítem 4.4.6 del Pliego, las **reuniones de finalización** tienen por objeto informar a la comunidad sobre los resultados definitivos del proyecto, incluido los diseños finales, para lo cual el consultor deberá elaborar material ilustrativo para facilitar a los participantes la comprensión de las modificaciones que están introducidas en el diseño definitivo para el corredor, así como el alcance del mismo a nivel técnico, social y ambiental, duración y actividades del consultor en el área de influencia; de igual manera, el consultor **presentará una matriz de viabilidad** que represente las sugerencias o solicitudes ciudadanas significativas, referentes al Diseño, describiendo las razones por las cuales se incorporan o no estas solicitudes.

Sobre el particular el IDU en su respuesta²⁹ manifiesta que:

“... el Consultor adelantará las reuniones de finalización, máximo al 95% del avance de los estudios y diseños...”, y que “... Esta condición facultaba al Consultor a realizar las reuniones de finalización, que a la fecha de su materialización, diciembre de 2017, contaba con un porcentaje de avance de los estudios y diseños correspondiente al 98%...”

Es preciso aclarar que el cuestionamiento es respecto a la realización de las reuniones de finalización con la comunidad, dado que en el Pliego de condiciones se establece que las **reuniones de finalización** deben ser

²⁹ Mediante oficio con radicado 20192251288891 de noviembre 20 de 2019.



realizadas una vez aprobados los diseños por la interventoría y el IDU, y viabilizados por las entidades distritales (Secretaría de Planeación Distrital y Secretaría de Movilidad).

De acuerdo con el oficio IDU 20192250851141 de fecha 16 de agosto de 2019, en el numeral 7°, se presenta una tabla en la cual se describe por cada componente el documento de: “aprobación por la interventoría, la aprobación por la entidad y/o empresa, y el recibido del concepto de no objeción por el Instituto”, cuyas fechas de aceptación están entre los meses de junio y octubre de 2018; sin embargo, estas reuniones se realizaron en diciembre de 2017, antes de la aprobación definitiva de los diseños por parte de la interventoría, el IDU y previo a ser viabilizados por las entidades distritales; de igual forma, se observa que se realizaron tres (3) de las once (11) propuestas, contraviniendo presuntamente lo establecido en el Pliego de Condiciones Capítulo 13 “Gestión Social”, numerales 4.4. y 4.4.6.

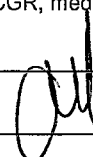
En relación con lo anterior, el IDU afirma que: “...dando cumplimiento a la obligación en los términos señalados, se realizaron 3 reuniones de finalización que cubrieron los 11 grupos previstos, a través del agrupamiento de tramos y poblaciones del área de influencia...”

Sin embargo, se recalca que dentro del Capítulo 13, “Apéndice de Gestión Social” de los pliegos de condiciones, en la tabla No.3 Reuniones de Inicio y Finalización, se indica explícitamente el número de reuniones que deberían realizarse, las cuales suman once (11), discriminadas por tramos y a qué grupo específicamente debería estar dirigidas. (Ver tabla Reuniones de Inicio y Finalización), el no realizar conforme al requerimiento, se estaría incumpliendo las condiciones inicialmente pactadas en el contrato y en los pliegos de condiciones.

Adicionalmente, revisadas las Actas³⁰ no se evidenció la “Matriz de Viabilidad” donde se hubiera registrado las sugerencias y aportes recogidos en las primeras reuniones con la comunidad.

Respecto al contenido registrado en la Actas de finalización, se observa que los datos entregados a la comunidad en las reuniones corresponde a las características del proyecto, localización del mismo, longitud, número de estaciones que tendrá, capacidad de la troncal, tiempos de viaje, conservación de los bienes patrimoniales y de interés cultural, compensación forestal por

³⁰ Realizadas los días 5, 19, y 21 de diciembre de 2017, según información emitida a la comisión de la CGR, mediante oficio radicado DTDP20193251163741, de octubre 18/2019.



individuos y costo estimado del proyecto; es decir, información inicial del diseño del mismo.

Con respecto a la matriz de viabilidad, la cual debería contener registros de cada una de las sugerencias y aportes dados por la comunidad en las primeras reuniones; el IDU, manifiesta que:

“...la Entidad se permite señalar que en la presentación de apoyo usada por el consultor en las reuniones finales, la matriz de viabilidad consignó las recomendaciones de la comunidad, tal y como consta en las páginas 118, 119 y 120 de la citada presentación.³¹ (ANEXO 4.2)...”

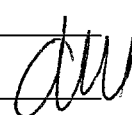
Revisadas las diapositivas aportadas por el IDU en la respuesta, estas no permiten evidenciar por cada tramo las sugerencias de la comunidad efectuada en la primera reunión y lo que quedó incorporado en los diseños definitivos. Además, ninguna de las actas presentadas al equipo de Auditoría, contiene la matriz de viabilidad, como estaba especificado en el documento en comento.

Pese a que las reuniones no cumplieran con lo requerido en los pliegos de condiciones, el 24 de enero de 2018, meses antes de la aprobación de los componentes del Contrato 1073-2016, la firma interventora a través del oficio TR-TM-1960-18 radicado IDU- 20185260058952 manifiesta la conformidad de las reuniones de Finalización con la Comunidad “*de acuerdo con lo convenido en el comité de seguimiento*”; aprobando, mediante el Acta de Pago de Consultoría 6 del 17 de mayo de 2018, el valor de \$107.7 millones, el cual fue cancelado en junio 6 de 2018.

Así las cosas, presuntamente se incumplió con los fines y alcance para los cuales se había contratado con el Consultor el producto *Estudios Sociales*, con lo cual se generó un presunto detrimento patrimonial en cuantía de **\$78.4 millones**, por la no realización de ocho (8) de las once (11) reuniones de finalización; debido a deficiencias en la ejecución del contrato, así como en el seguimiento de las obligaciones por parte de la Interventoría al Consultor; como también el control administrativo por parte del IDU, Transmilenio SA y la Alcaldía Mayor de Bogotá. Por lo cual, presuntamente se transgredieron los principios establecidos en la Constitución Política, artículo 209³² (principios de Moralidad, Eficacia y Economía); Ley 489 de 1998, artículo 3 (principios de la

³¹ Se adjunta Anexo No. 4.2 correspondiente a la presentación de apoyo utilizada en las reuniones de finalización, registradas en la plataforma Bachué.

³² Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.



función administrativa: Moralidad, Economía, Eficacia, Eficiencia y la Participación); Ley 80 de 1993, artículos 3, 4 y 5; Ley 1474 de 2011, artículos 82, 83 y 84; Decreto 111 de 1996, artículo 113; Decreto 115 de 1996, artículo 22; Decreto Ley 1421 de 1993; artículos 38 y 116; Convenio Interadministrativo 020 de 2001, Cláusula Segunda; Contrato 1073 de 2016; Pliego de Condiciones, numerales 4.4. y 4.4.6. y el Contrato 1104 de 2016 (objeto de la Interventoría). Por lo tanto el hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Hallazgo 5. Contrato 1073 de 2016 Diseño Espacio Público y Urbanismo - Intervención Bienes de Interés Cultural –BIC-. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria e IP³³.

De acuerdo con la *forma de pago* (Cláusula 28), TRANSMILENIO S.A. pagará al Consultor el *valor [del] contrato contra producto entregado, aprobado por la Interventoría y recibido a satisfacción por el IDU a PRECIO GLOBAL*; dentro de los productos, establecidos en la tabla de porcentaje de productos, se encuentra el de “DISEÑO DE ESPACIO PÚBLICO Y URBANISMO” por valor de \$877.964.481; el cual se subdivide en dos (2) productos y el porcentaje a pagar por cada uno (Cuadro 14 del Contrato en referencia).

Cuadro 13 - Distribución Porcentual Componente Diseño Espacio Público y Urbanismo, para el reconocimiento de pagos

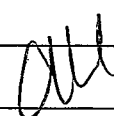
Producto	% Producto a Pagar*
Informe de alternativas diseño urbano	4.00
Diseño de espacio publico y urbanismo	7.00

* Corresponde al porcentaje del valor total del Contrato 1073-2016

Para la construcción de la troncal Carrera 7ª se contempla la intervención de 16 Bienes (inmuebles) de Interés Cultural (BIC); para lo cual es necesario contar con los permisos, licencias y autorizaciones por las entidades competentes³⁴. En la Cláusula 8 “Obligaciones Generales del Consultor”, se establece en el numeral 13: “Tramitar y obtener oportunamente todos los avales, aprobaciones, permisos o licencias que resulten necesarios para la ejecución del contrato, de acuerdo con las normas aplicables”; de igual forma, para la aprobación del producto, en la cláusula 12 del citado contrato, se constituye como obligación del consultor entregar los productos garantizando el cumplimiento de las normas técnicas y especificaciones vigentes a que haya lugar, así como las aprobaciones y/o autorizaciones con las empresas y entidades competentes.

³³ Indagación Preliminar.

³⁴ Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH, Instituto Distrital de Patrimonio Cultural –IDPC-, y Ministerio de Cultura.



De conformidad con lo expuesto, en el cuadro 12 “Bienes de Interés Cultural-BIC-”, para el pago de estas actividades, en el numeral 2 de las notas de la cláusula 28, se establece que:

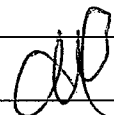
“(…) El incumpliendo (sic) en el plazo establecido para la etapa de aprobaciones con los trámites y permisos de las entidades distritales y nacionales que se surtan, al igual que la armonización con las empresas de servicios público (sic), será sujeto de un análisis de antecedentes de los trámites solicitados por el contratista, evaluando las fechas de entregas, las cuales deben cumplir con los tiempos establecidos por cada uno de las entidades distritales y nacionales con los que dan respuesta a las solicitudes de permisos, no sin antes estudiar y evaluar la completa entrega de la información requerida para dicho trámite por parte del contratista establecidas como requisitos para la obtención del permiso, así como la calidad de la misma. Toda vez que nos permitiría establecer si las causales de la no obtención del trámite solicitado es o no imputable al contratista o es derivado de mayores solicitudes realizadas por la entidades distritales y nacionales o armonización de las empresas de servicios públicos que no se encontraban regularizadas en sus procedimientos, ya que la falta de calidad y la información incompleta son factores determinantes para la obtención de permisos, avales y armonizaciones (...)

Del total de BIC a intervenir, el IDU solo documentó los permisos y autorizaciones para el Parque Nacional Enrique Olaya Herrera, otorgados por el Ministerio de Cultura, luego de la presentación del Plan Director. Por lo anterior, se solicitó al IDU³⁵ los permisos, resoluciones y/o aprobaciones de intervención de los BIC gestionados por el Consultor; al respecto la entidad informa que:

“... el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, viene adelantando en contra del contratista (...) con ocasión de la ejecución del Contrato 1073 de 2016, proceso administrativo sancionatorio de naturaleza contractual por la presunta no entrega del subproducto “Patrimonio” que incluyen las autorizaciones.

Este proceso sancionatorio se adelanta con fundamento en el informe de incumplimiento presentado mediante radicado No. DTP 20182250152243 de fecha 28 de junio de 2018, por parte del área supervisora del contrato de Interventoría No.1104 de 2017, atendiendo a lo reglado en el artículo

³⁵ Con oficio CETMS-04, de septiembre 26 de 2019, radicado No.20195261176602.



83 de la Ley 1474 de 2011. Dicho proceso se encuentra en etapa probatoria...”

Dado que únicamente están soportados los permisos y autorizaciones para uno de los BIC, y que se encuentra en curso un proceso administrativo sancionatorio (junio 2019) por la *presunta no entrega del subproducto “Patrimonio” que incluyen las autorizaciones*; esto constituye un presunto incumplimiento de las obligaciones del Contrato 1073-2016 relacionadas con los BIC.

Sobre el particular el IDU manifiesta³⁶ que:

“...se tiene que la decisión que adoptó la Entidad de realizar el pago del componente de Espacio Público y Urbanismo, dejando la salvedad obrante en el oficio DTP 20182250911261 del 20/09/2018, tuvo como principal fin salvaguardar los recursos públicos implicados en la ejecución del contrato, por cuanto si bien existía un presunto incumplimiento de uno de los elementos que hicieron parte del componente, el mismo, para el momento en que se realizó el pago, no podía ser discriminado sin contravenir las previsiones contractuales, y mucho menos descontado, por cuanto ello constituiría una declaratoria de incumplimiento sin el agotamiento del debido proceso, tal y como se mencionó con anterioridad...”

Llama la atención de la Contraloría la inoportunidad del accionar del Instituto frente al incumplimiento de uno de los elementos que hicieron parte del componente Espacio Público y Urbanismo, máxime si se tiene en cuenta que el contrato a noviembre de 2019 se encontraba en proceso de liquidación y solo en esa etapa la Entidad, es cuando detecta dicha situación.

Por otra parte, la Entidad manifiesta:

“...teniendo en cuenta que para ese componente como se indicó, estaba previsto un pago global, no era procedente realizar estimaciones que determinaran el peso porcentual del subproducto Bienes de Interés Cultural a fin de reducir el valor de dicho subproducto, ya que esto implicaría una modificación a la forma de pago de manera unilateral...”

³⁶ Respuesta del IDU con radicado IDU-20192251288891 de noviembre 20 de 2019, ante el requerimiento de la CGR, en oficio 2019EE0136616 de octubre 25 de 2019, con radicado IDU 20195261348662 de noviembre 7 de 2019 (Comunicación de observaciones).

Para la CGR, la incertidumbre generada sobre el valor real del subproducto hace que se remita el hallazgo a indagación preliminar, con el fin de que allí se establezca y calcule dicho valor.

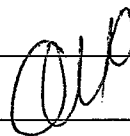
Estos permisos y autorizaciones son requisitos previos para la etapa de ejecución (inversión) del proyecto; situación que incide en la oportunidad para el desarrollo y programación de esta etapa; pero, debido al probable incumplimiento de las obligaciones por parte del Consultor, Interventor, IDU, Transmilenio y de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se presume la transgresión de los principios establecidos en la Constitución Política, artículo 209 (principios de Moralidad, Eficacia y Economía); Ley 489 de 1998, artículo 3 (principios de la función administrativa: Moralidad, Economía, Eficacia y Eficiencia); Ley 80 de 1993, artículos 3, 4 y 5; Ley 1474 de 2011, artículos 82, 83 y 84; Decreto 111 de 1996, artículo 113; Decreto 115 de 1996, artículo 22; Decreto 763 de 2009; artículo 43; Decreto Ley 1421 de 1993; artículos 38 y 116; Convenio Interadministrativo 020 de 2001, Cláusula Segunda; Contrato 1073 de 2016 y el Contrato 1104 de 2016 (objeto de la Interventoría). Por tanto, el hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria y fiscal para traslado a Indagación Preliminar.

3.1.3. Componente Técnico del Proyecto

El desarrollo de la fase de estudios y diseños del Proyecto construcción para la adecuación al Sistema Transmilenio de la Carrera Séptima, se realizó a través de la ejecución del Contrato 1073 de 2016, mediante el cual fueron entregados por el consultor los estudios y diseños de detalle a Fase III que permitirán la ejecución de la fase de construcción del proyecto.

Los productos entregados por el Consultor, referentes al diseño técnico de ingeniería de detalle; sus costos, especificaciones y programación de actividades constructivas, corresponden al desarrollo de los siguientes componentes:

- Topografía
- Estudio de Tránsito y Transporte
- Diseño Geométrico
- Diseño de Espacio Público y Urbanismo
- Diseño Redes de Acueducto y Alcantarillado
- Diseño Redes Secas y de Gas
- Suelos y Geotecnia
- Pavimentos
- Estructuras



- Diseño de Estaciones
- Presupuesto, Especificaciones técnicas y Programación de obra.

Los productos finales de los componentes descritos anteriormente fueron entregados por el Consultor y aprobados por la interventoría³⁷. Posteriormente, fueron formalmente recibidos sin objeción por parte del IDU cada uno de los citados componentes, mediante diferentes oficios enviados a la interventoría del contrato, expedidos durante los meses de septiembre y octubre de 2018.

Se revisaron por parte del Equipo Auditor los soportes documentales del Contrato 1073 de 2016 y los productos finales correspondientes a los estudios y diseños recibidos por el IDU, configurándose los siguientes hallazgos:

Hallazgo 06. Contrato 1073 de 2016. Cálculo de ajuste por cambio de vigencia. Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.

Para la suscripción del Contrato 1073 de 2016, el IDU realizó el proceso de selección por Concurso de Méritos IDU-CMA-SGI-014-2016, en el Pliego de Condiciones Definitivo se publicó el presupuesto oficial estimado para la ejecución de la consultoría por un monto correspondiente a \$10.213 millones (incluido IVA); este valor se discriminó de la siguiente forma:

³⁷ Interventoría realizada mediante la ejecución del Contrato 1104 de 2016

**Imagen 2 - Costos de Consultoría
Contrato 1073 de 2016**

VALOR DE ACTIVIDADES A PAGAR POR PRECIO GLOBAL FIJO		
Es la suma de	\$ 7.981.331.648	SIETE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS M/C
1 - VALOR BASICO PARA CONSULTORIA (INCLUYE ELEMENTOS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO Y AJUSTES):		
Es la suma de	\$ 6.880.458.318	SEIS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO PESOS M/C
2-IVA SOBRE EL VALOR BASICO PARA CONSULTORIA		
Es la suma de	\$ 1.100.873.330	MIL CIENTO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA PESOS M/C
VALOR PARA ACTIVIDADES A PAGAR POR PRECIOS UNITARIOS (INCLUYE AJUSTES, IVA Y DEMÁS TRIBUTOS)		
Es la suma de	\$ 2.231.901.566,00	DOS MIL DOSCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS UN MIL QUINIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS M/C
1 - VALOR BÁSICO PARA PARA ACTIVIDADES A PAGAR POR PRECIOS UNITARIOS		
Es la suma de	\$ 1.765.186.306,00	MIL SETECIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS M/C
2 - IVA SOBRE EL VALOR BÁSICO PARA ACTIVIDADES A PAGAR POR PRECIOS UNITARIOS		
Es la suma de	\$ 282.429.809,00	DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS VEINTINUEVE MIL OCHOCIENTOS NUEVE PESOS M/C
VALOR PARA AJUSTE DE ACTIVIDADES A PAGAR POR PRECIOS UNITARIOS POR VARIACIÓN DE IPC		
Es la suma de	\$ 184.285.451,00	CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS M/C
3 - VALOR BÁSICO PARA AJUSTES PARA ACTIVIDADES A PAGAR POR PRECIOS UNITARIOS POR VARIACIÓN DE IPC		
Es la suma de	\$ 158.866.768,00	CIENTO CINCUENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS M/C
4- IVA SOBRE EL VALOR BÁSICO PARA AJUSTES DE ACTIVIDADES A PAGAR POR PRECIOS UNITARIOS POR VARIACIÓN DE IPC		
Es la suma de	\$ 25.418.683,00	VEINTICINCO MILLONES CUATROCIENTOS DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/C

Fuente: Pliego de Condiciones Definitivo. Concurso de Méritos IDU-CMA-SGI-014-2016

En el documento de Estudios Previos, se establece que el valor correspondiente al costo estimado por los servicios de consultoría requeridos se obtuvo "...con base en la valoración de la información existente y los objetivos del proyecto estimando personal, actividades, insumos y costos de referencia de contratos celebrados teniendo en cuenta la experiencia en proyectos de características similares."

También se estipula en dicho documento, en el numeral 2.2. Ajustes, que “Los valores de los productos no tendrán ajuste, teniendo en cuenta que el valor del contrato en lo que se refiere a los productos lleva incluido los ajustes correspondientes por cambio de vigencia al próximo año, en consecuencia se pagará con los valores indicados en el cuadro de pagos”. Igualmente, se estipula en el parágrafo de la Cláusula 34 del Contrato 1073 de 2016.

Verificado el análisis técnico y económico que soporta el Presupuesto Oficial Estimado – POE, el cual fue suministrado por el IDU en medio magnético, en formato de hoja de cálculo en Excel, con respecto a los costos estimados para obtener el valor de las actividades o productos a pagar por precio global fijo de la consultoría, se estableció que para el valor de ajustes se estimó un costo de \$658 millones (incluido IVA), el cual se calculó utilizando un porcentaje del 9% que se multiplicó por el valor estimado para la consultoría correspondiente a costos de personal, costos operacionales y elementos para salud y seguridad en el trabajo. Consecuentemente también se afectó por este mismo porcentaje el valor del IVA.

Teniendo en cuenta que la consultoría a contratar tenía una duración de 10 meses y que su ejecución se realizaría en el año siguiente al que se efectuó el Concurso de Méritos, y conforme a lo estipulado en la Guía Elaboración de Presupuestos para contratos de obra, consultoría, interventoría y apoyo a la gestión del IDU, vigente al momento de realizar el proceso de contratación, se observa que el factor por el cual se tenían que afectar los costos de la consultoría debía corresponder al porcentaje de inflación proyectado por el DANE para el año de elaboración del presupuesto, como se indica en el Numeral 6 del Capítulo 6 del citado manual³⁸.

La Entidad en respuesta a la observación presentada por la CGR, argumentó que “El IDU calculó los ajustes por cambio de vigencia con base en la proyección del Banco de la República del IPC total acumulado para el año 2016, estimado en el mes de septiembre del año 2016, el cual es un referente comúnmente aceptado; dicho porcentaje fue del 6,01%, redondeado para efectos del cálculo a 6%. Este dato se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.banrep.gov.co/es/encuesta-proyecciones-macroeconomicas>”

³⁸ **6. PRESUPUESTOS PARA CONTRATOS DE CONSULTORÍA E INTERVENTORÍA.**

6. Calcular provisiones de ajustes presupuestales por cambio de vigencia.

Para Contratos de consultoría e interventoría, el valor de ajuste es calculado de la siguiente manera: el valor total del contrato es dividido entre el número de meses de ejecución del mismo, este valor se multiplica por el número de meses que cambian la vigencia y se multiplica por el porcentaje de inflación proyectada por el DANE para el año de elaboración del presupuesto

Así las cosas, el costo estimado por concepto de ajustes por cambio de vigencia, que se debió incluir en el presupuesto oficial, corresponde a \$439 millones (incluido IVA), como se describe a continuación:

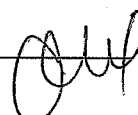
Nº	CONCEPTO	VALOR
1	COSTOS DE PERSONAL Y OPERACIONALES. INCLUYE FACTOR MULTIPLICADOR	\$ 6.286.221.695
2	COSTO ELEMENTOS PARA SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO	\$ 22.140.259
3	COSTO BÁSICO POR CONCEPTO DE AJUSTES PARA COSTOS DE PERSONAL Y OPERACIONALES, Y ELEMENTOS PARA SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO. (1+2) * 6%	\$ 378.501.717
4	IVA 16%	\$ 60.560.275
5	COSTO TOTAL POR CONCEPTO DE AJUSTES POR CAMBIO DE VIGENCIA. INCLUYE IVA	\$ 439.061.992

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida del IDU

Como se describió anteriormente, el porcentaje utilizado por el IDU para el cálculo de ajuste por cambio de vigencia fue del 9%, excediendo en 3 puntos porcentuales el valor de referencia tomado del dato suministrado por el Banco de la República; al respecto la Entidad en su respuesta afirma que “El porcentaje restante corresponde a una proyección estimada de potenciales ajustes tributarios, considerando que para la época en que se elaboró el presupuesto se encontraba en trámite una reforma tributaria.”

Conforme a la Guía de Elaboración de Presupuestos del IDU, los costos generados por concepto de impuestos deben ser proyectados para ser cubiertos a través de la aplicación del factor multiplicador, el cual se aplica a los costos de personal y operacionales, como efectivamente lo realizó el IDU en el presupuesto estimado. Además, el riesgo regulatorio por concepto de “variación de tarifas impositivas, de la base gravable, nuevos impuestos, tasas o contribuciones”, de acuerdo con la Matriz de riesgos del proceso de contratación, es un riesgo asignado a cargo del proponente.

Por lo tanto, no procedía aumentar en tres puntos porcentuales el porcentaje para el cálculo de ajustes por cambio de vigencia; que debe corresponder al valor de referencia tomado para estimar el porcentaje de inflación proyectada para el año de ejecución del contrato de consultoría. Lo anterior, teniendo en cuenta que el costo por carga tributaria debe ser estimado dentro del factor



multiplicador y no como un ajuste por cambio de vigencia, además, un potencial ajuste tributario es un riesgo que debía ser asumido por el consultor.

Conforme a lo anterior, se genera un posible daño patrimonial al Estado por un monto de **\$219.5 millones**, ocasionado por un mayor valor pagado por la consultoría que se ejecutó mediante el Contrato 1073 de 2016, por concepto de un reconocimiento de ajustes que se estimó utilizando un porcentaje mayor al que efectivamente correspondía por este concepto.

Este hallazgo tiene presunta incidencia fiscal y disciplinaria por posible inobservancia de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 (Principios de Economía, Eficiencia y Eficacia), en el numeral 9 del Artículo 4, literal c) del numeral 5 del artículo 24 y en el numeral 2 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y la Guía Elaboración de Presupuestos para contratos de obra, consultoría, interventoría y apoyo a la gestión del IDU.

Hallazgo 7. Contrato 1104 de 2016. Cálculo de ajuste por cambio de vigencia. Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.

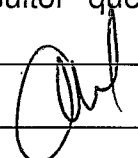
El Contrato de Interventoría 1104 de 2016 suscrito por el IDU para realizar la interventoría al Contrato 1073 de 2016, tiene un valor de \$2.231 millones (incluido IVA) discriminado de la siguiente forma:

1- VALOR BÁSICO PARA INTERVENTORÍA (INCLUYE ELEMENTOS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO Y AJUSTES)		
Es la suma de	\$ 1.923.565.000,00	MIL NOVECIENTOS VEINTITRES MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MIL PESOS M/CTE.
2 - IVA SOBRE VALOR BÁSICO PARA INTERVENTORÍA		
Es la suma de	\$ 307.770.400,00	TRESCIENTOS SIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTA MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE.

Fuente: Contrato de interventoría 1104 de 2016

En la Cláusula octava, Ajustes, se estipula que “Los valores de los productos no tendrán ajuste, teniendo en cuenta que el valor del contrato en lo que se refiere a los productos lleva incluido los ajustes correspondientes por cambio de vigencia al próximo año, en consecuencia se pagará con los valores indicados en el cuadro de pagos”.

Verificado el Presupuesto Oficial Estimado – POE para el Concurso de Méritos IDU-CMA-SGI-018-2016 mediante el cual se seleccionó el consultor que



ejecutó el Contrato de Interventoría 1104 de 2016, el cual fue suministrado por el IDU en medio magnético en formato Excel, con respecto a los costos estimados para obtener el valor de la interventoría, se estableció que para el concepto de ajustes se estimó un costo de \$184.2 millones (incluido IVA), el cual se calculó utilizando un porcentaje del 9% que se multiplicó por el valor estimado para la interventoría correspondiente a costos de personal, costos operacionales y elementos para salud y seguridad en el trabajo. Consecuentemente también se afectó por este mismo porcentaje el valor del IVA.

Teniendo en cuenta que la interventoría a contratar tenía una duración de 11 meses y que su ejecución se realizaría en el año siguiente al que se efectuó el Concurso de Méritos, y conforme a lo estipulado en la Guía Elaboración de Presupuestos para contratos de obra, consultoría, interventoría y apoyo a la gestión del IDU, vigente al momento de realizar el proceso de contratación, se observa que el factor por el cual se tenían que afectar los costos de la interventoría debía corresponder al porcentaje de inflación proyectado por el DANE para el año de elaboración del presupuesto, como se indica en el Numeral 6 del Capítulo 6 del citado manual³⁹.

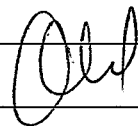
La Entidad en respuesta a la observación presentada por la CGR, argumentó que "El IDU calculó los ajustes por cambio de vigencia con base en la proyección del Banco de la República del IPC total acumulado para el año 2016, estimado en el mes de septiembre del año 2016, el cual es un referente comúnmente aceptado; dicho porcentaje fue del 6.01%, redondeado para efectos del cálculo a 6%. Este dato se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.banrep.gov.co/es/encuesta-proyecciones-macroeconomicas>"

De conformidad con lo anterior, el costo estimado por concepto de ajustes por cambio de vigencia, que se debió incluir en el presupuesto oficial, corresponde a \$122.8 millones (incluido IVA), como se describe a continuación:

³⁹ 6. PRESUPUESTOS PARA CONTRATOS DE CONSULTORÍA E INTERVENTORÍA.

6. Calcular previsiones de ajustes presupuestales por cambio de vigencia.

Para Contratos de consultoría e interventoría, el valor de ajuste es calculado de la siguiente manera: el valor total del contrato es dividido entre el número de meses de ejecución del mismo, este valor se multiplica por el número de meses que cambian la vigencia y se multiplica por el porcentaje de inflación proyectada por el DANE para el año de elaboración del presupuesto.



N°	CONCEPTO	VALOR
1	COSTOS DE PERSONAL Y OPERACIONALES. INCLUYE FACTOR MULTIPLICADOR	\$ 1.759.618.830
2	COSTO ELEMENTOS PARA SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO	\$ 5.121.466
3	COSTO BÁSICO POR CONCEPTO DE AJUSTES PARA COSTOS DE PERSONAL Y OPERACIONALES, Y ELEMENTOS PARA SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO. $(1+2) * 6\%$	\$ 105.884.418
4	IVA 16%	\$ 16.941.507
5	COSTO TOTAL POR CONCEPTO DE AJUSTES POR CAMBIO DE VIGENCIA. INCLUYE IVA	\$ 122.825.925

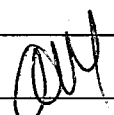
Fuente: Elaboración propia. Información obtenida del IDU

Como se describió anteriormente, el porcentaje utilizado por el IDU para el cálculo de ajuste por cambio de vigencia fue del 9%, excediendo en 3 puntos porcentuales el valor de referencia tomado del dato suministrado por el Banco de la República; al respecto la Entidad en su respuesta afirma que “El porcentaje restante corresponde a una proyección estimada de potenciales ajustes tributarios, considerando que para la época en que se elaboró el presupuesto se encontraba en trámite una reforma tributaria”.

Conforme a la Guía de Elaboración de Presupuestos del IDU, los costos generados por concepto de impuestos deben ser proyectados para ser cubiertos a través de la aplicación del factor multiplicador, el cual se aplica a los costos de personal y operacionales, como efectivamente lo realizó el IDU en el presupuesto estimado. Además, el riesgo regulatorio por concepto de “variación de tarifas impositivas, de la base gravable, nuevos impuestos, tasas o contribuciones”, de acuerdo con la Matriz de riesgos del proceso de contratación, es un riesgo asignado a cargo del proponente.

Por lo tanto, no procedía aumentar en tres puntos porcentuales el porcentaje para el cálculo de ajustes por cambio de vigencia; que debe corresponder al valor de referencia tomado para estimar el porcentaje de inflación proyectada para el año de ejecución del contrato de interventoría.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el costo por carga tributaria debe ser estimado dentro del factor multiplicador y no como un ajuste por cambio de vigencia, además, un potencial ajuste tributario es un riesgo que debía ser asumido por el interventor.



Conforme a lo anterior, se genera un posible daño patrimonial al Estado por un monto de **\$61.4⁴⁰ millones**, ocasionado por un mayor valor pagado por la interventoría que se ejecutó mediante el Contrato 1104 de 2016, por concepto de un reconocimiento de ajustes que se estimó utilizando un porcentaje mayor al que efectivamente correspondía por este concepto.

Este hallazgo tiene presunta incidencia fiscal y disciplinaria por posible inobservancia de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 (Principios de Economía, Eficiencia y Eficacia), en el numeral 9 del Artículo 4, literal c) del numeral 5 del artículo 24 y en el numeral 2 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y la Guía Elaboración de Presupuestos para contratos de obra, consultoría, interventoría y apoyo a la gestión del IDU.

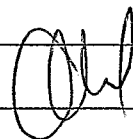
Hallazgo 8. Contrato 1073 de 2016. Costos de personal y operacionales. Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.

En el análisis técnico y económico que soporta el Presupuesto Oficial Estimado – POE para el Contrato 1073 de 2016, suministrado por el IDU en medio magnético en formato Excel, se estimaron los costos de personal y operacionales requeridos para elaborar los productos entregables por parte del consultor. El documento de Estudios Previos establece que el valor correspondiente al costo estimado por los servicios de consultoría requeridos se obtuvo “...con base en la valoración de la información existente y los objetivos del proyecto estimando personal, actividades, insumos y costos de referencia de contratos celebrados teniendo en cuenta la experiencia en proyectos de características similares.”

Se observa que con respecto a los costos de personal en la estimación del componente de Diseño de Estaciones se incluye el costo de un especialista en redes hidrosanitarias.

Verificados los productos entregados por el consultor, correspondientes al citado componente, se establece que se realizaron diseños urbanístico, arquitectónico, bioclimático y estructural; pero no se incluyen en la entrega de dichos productos el diseño de redes hidrosanitarias.

⁴⁰ Resultante de la diferencia entre el costo estimado por concepto de ajustes registrado en el presupuesto oficial por \$184.238.887 y el costo que se debió estimar utilizando el factor del 6,00% (IPC proyectado por el Banco de la República, estimado en septiembre de 2016) en cuantía de \$122.825.925.



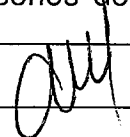
Se evidenció que los diseños correspondientes a las redes hidrosanitarias requeridas para la construcción de las estaciones y el patio portal se realizó como producto entregable de los componentes de diseño de redes de acueducto y alcantarillado.

En su respuesta la Entidad afirma que “Respecto a la inclusión en el presupuesto del contrato IDU-1073-2016, de personal especialista de redes de acueducto, alcantarillado, redes eléctricas, voz y datos, para el diseño de redes internas de estaciones dentro del componente de diseño de estaciones, se aclara que este se realizó teniendo en cuenta que dicha obligación no se encuentra contenida en los capítulos 6 y 7 (diseño de redes de acueducto y alcantarillado y redes secas, respectivamente) anexos del pliego de condiciones del proceso de selección del contrato de consultoría.”

En relación con el especialista en redes hidrosanitarias, se verificó que dentro del alcance de las actividades descritas en el anexo correspondiente al Capítulo Técnico 6. Redes de acueducto y alcantarillado, el cual hace parte de los documentos contractuales, se tenía previsto como producto entregable el diseño de las redes húmedas correspondientes a las estaciones y patio portal; como se evidencia en el numeral 5.3.2 que establece “El Consultor deberá entregar el diseño de las redes alcantarillado sanitario y pluvial para las estaciones del Sistema Transmilenio y su correcta conexión a las redes de drenaje propias de la EAB-ESP, cumpliendo con la normatividad técnica de la EAB, vigente a la fecha de la firma del respectivo contrato.”, y en el numeral 5.4.2 que establece “El Consultor deberá entregar el diseño de las redes de suministro de agua potable para las estaciones del Sistema Transmilenio y su correcta conexión a las redes de suministro propias de la EAB-ESP, cumpliendo con la normatividad técnica de la EAB, vigente a la fecha de la firma del respectivo contrato.” Por lo tanto, se establece que en el numeral 5 del Capítulo 6 de los anexos técnicos del Contrato 1073 de 2016, se incluyeron como productos entregables dentro del diseño de redes de acueducto y alcantarillado, los diseños correspondientes a las redes húmedas para las estaciones del Sistema Transmilenio.

Se verificó que, dentro de los diseños entregados por el consultor, en los productos correspondientes a redes de acueducto y alcantarillado, se encuentran los diseños y memorias de cálculo de las redes húmedas requeridas para la construcción de las estaciones y patio portal.

Por lo tanto, el valor estimado por concepto de especialista en redes hidrosanitarias, incluido dentro de los costos para el componente de Diseño de Estaciones en el presupuesto oficial, no corresponde a un costo requerido para cumplir con el alcance de los diseños de estaciones; ya que los diseños de



redes húmedas para las estaciones y patio portal fueron incluidos dentro del alcance del componente de diseño para redes de acueducto y alcantarillado, estando incluido el costo del personal requerido dentro de la estimación de costos realizada para este producto.

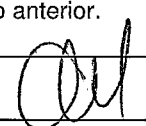
Así las cosas, se genera un posible daño patrimonial al Estado por \$59.2 millones (incluido IVA y ajuste⁴¹), ocasionado por el pago del especialista en redes hidrosanitarias, incluido dentro de los costos de personal del componente de Diseño de Estaciones; ya que los productos de diseño de redes húmedas para estaciones y patio portal se encuentran incluidos dentro de los entregables del componente de diseño de redes de acueducto y alcantarillado, y los costos del personal requerido se estimaron dentro de este componente.

Por otra parte, dentro de los costos operacionales se encuentra un costo correspondiente a Laboratorio – Tarifa mes – Estudios (Equipo completo), pero teniendo en cuenta que los ensayos de laboratorio se encuentran incluidos dentro de la estimación de costos correspondientes a las actividades a pagar por precios unitarios, donde se contempla pagar por unidad cada ensayo de laboratorio efectivamente realizado por el consultor, se concluye que dentro de este precio unitario ya se encuentran incluidos los costos por concepto de equipos para cada ensayo.

La Entidad en su respuesta afirma que “La inclusión de un laboratorista con su equipo, dentro del valor global, está prevista como una medida de control de calidad y debida diligencia, considerando que al contratista no se le exige que cuente con laboratorios propios y por lo tanto, este servicio en la práctica de manera común, es contratado por el consultor con un tercero, siendo necesario contemplar el profesional laboratorista, que como agente del consultor realice acompañamiento y verificación de la calidad de los ensayos de laboratorio que efectúa el subcontratista”. Además, afirma que “Adicionalmente, otro rol que cumple el laboratorista es el de apoyo al especialista en geotecnia en la elaboración de los informes de exploración de suelos, así como el apoyo en la elaboración de los informes que compila los ensayos realizados y que se deben presentar al Interventor.”

Con respecto a lo descrito en la respuesta, se establece que no es consecuente incluir el costo del equipo de laboratorio para el desarrollo de las funciones asignadas al laboratorista; puesto que este no realiza los ensayos, por tanto no requiere el equipo para realizar las labores de acompañamiento y

⁴¹ Ajuste por cambio de vigencia. Se calcula con el 6,0% conforme a lo descrito en el hallazgo anterior.



verificación de calidad, ni de apoyo al especialista en la elaboración de informes y compilación de ensayos.

Conforme a lo anterior se establece que existe un mayor valor pagado por concepto de costos operacionales, correspondiente al costo estimado por equipo de laboratorio, que tiene un valor total de \$30 millones (incluido IVA y ajuste⁴²), ocasionando un posible detrimento fiscal por este monto, que corresponde al costo del alquiler de dicho equipo, el cual se pagó al consultor por concepto de precio global por la entrega de los productos de diseño, a pesar de que su costo ya se encuentra incluido dentro de los costos unitarios fijados para cada ensayo de laboratorio, que se pagan por unidad ejecutada.

El valor total del posible daño patrimonial al Estado, ocasionado por los hechos relacionados en el presente hallazgo es de **\$89.3 millones** con lo cual presuntamente se transgredió lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 (Principios de Economía, Eficiencia y Eficacia), en el numeral 9 del artículo 4, literal c) del numeral 5 del artículo 24, y en el numeral 2 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Este hallazgo tiene presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

Hallazgo 9. Contrato 1073 de 2016. Construcción de Análisis de Precios Unitarios para concretos en estructuras sometidas a flujo de agua. Administrativo.

Para las estructuras en concreto sometidas a flujo libre (Box Culvert), el consultor indica con relación a las especificaciones del concreto a utilizar⁴³:

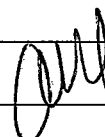
Con respecto a la durabilidad para las estructuras tipo Box Culvert se tuvo en cuenta la Norma de la Empresa de Acueducto de Bogotá y la NSR-10. A continuación se menciona lo indicado en cada una de las normas y los valores de referencia:

De acuerdo con la Norma de la Empresa de Acueducto de Bogotá, NS-002 "Criterios de Diseño Estructural" (sic)⁴⁴, La resistencia de diseño a la compresión mínima para el concreto de estructuras hidráulicas debe ser de $f'c = 28 \text{ MPa}$ (4000 psi) y **la relación agua cemento deberá ser máxima de 0.45.**

⁴² Ajuste por cambio de vigencia. Se calcula con el 6,0% conforme a lo descrito en el hallazgo anterior.

⁴³ Documento TK7-BX39-CP9-R3 "DISEÑO ESTRUCTURAL BOX CULVERT ARZOBISPO CALLE 39", pág. 10.

⁴⁴ La referencia utilizada hace relación a la norma de la Empresa del Acueducto de Bogotá NS-005 "Concretos y morteros", y no a la NS-002.



De acuerdo con la NSR-10 se presentan las siguientes consideraciones:

- Según la Tabla C.23-C.4.3.1 “Requisitos Para El Concreto Según La Clase De Exposición” para este tipo de estructuras las cuales van a estar expuestas a bajas concentraciones de sulfatos y requieren de una baja permeabilidad, la resistencia de diseño a **la compresión mínima para el concreto debe ser de $f_c = 28$ MPa (4000 psi) y la relación agua cemento deberá ser máxima de 0.45.** (Subrayado y negrita fuera de texto).

Se evidencia que para este tipo de estructuras, las especificaciones corresponden a un concreto de baja permeabilidad y alta resistencia a la compresión a los 28 días de vaciado. Sin embargo, a pesar de las especificaciones de construcción asociadas para este ítem, no se evidencia en el presupuesto final (producto de consultoría), ni en los documentos que soportan el presupuesto oficial actual, que el APU⁴⁵ de esta actividad incluya esta condición dentro de los componentes del mismo.

Se observa que en el producto final de consultoría solamente se encuentra el ítem con el valor total, pero no se encuentra el APU que soporta el mismo, tal como se indica a continuación:

- Producto final de consultoría:

Ítem de concreto para Box Culvert

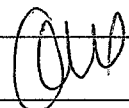
5428	CONCRETO Y ACERO PARA ESTRUCTURAS	CONCRETO PARA ESTRUCTURAS	CONCRETO 4000 PSI PARA BOX CULVERT (PREMEZCLADO. INCLUYE SUMIN., FORMALETEO Y COLOCACIÓN. NO INCL. REFUERZO, CURADO).	M3	\$ 601.217
------	-----------------------------------	---------------------------	---	----	------------

En la descripción del ítem no se indica que el concreto tenga alguna característica especial (dando a entender que es concreto convencional). En los documentos allegados al equipo auditor no se encuentra el APU del consultor para este ítem.

- Presupuesto oficial:

En los documentos anexos al presupuesto oficial para la construcción de obra no se evidencia el APU utilizado para esta actividad, y no se refleja si dentro del valor unitario tuvieron en cuenta las especificaciones indicadas.

⁴⁵ Análisis de Precios Unitarios



Así las cosas, se observa que para esta actividad descrita en el cuadro anterior, no se observa la utilización de las especificaciones indicadas para el insumo “concreto para box culvert” en la construcción del APU de la actividad en mención, lo cual genera incertidumbre sobre el valor unitario real de la actividad, y genera riesgo de distorsión en los valores totales del presupuesto para la ejecución de esta actividad en la etapa de inversión del proyecto.

Lo anterior evidencia deficiencias en la construcción del presupuesto de obra, en la supervisión de dicho proceso por parte de la interventoría y del IDU lo que podría llegar a causar distorsión en el presupuesto total y en el proceso de planeación de costos y ejecución del proyecto de inversión (inconsistencias que generan riesgo de gestión ineficiente de recursos), constituyéndose en debilidades respecto a las obligaciones del consultor relacionadas con la construcción y presentación del producto “Costos y presupuesto”⁴⁶.

Mediante oficio 20192251288891 del 20 de noviembre de 2019, el IDU precisa lo siguiente:

(...) El consultor, acogiéndose a los lineamientos contemplados en el capítulo 15. ESTIMACIÓN COSTOS Y PRESUPUESTO, del pliego de condiciones del proceso IDU-LP-SGI-014-2016, elaboró parte del presupuesto para la etapa de obra con base en el visor de precios de la Entidad, al realizar esta acción, el consultor y el interventor han evaluado que el ítem del visor IDU coincida con la especificación técnica de la actividad requerida contemplada en sus estudios y diseños, razón por la cual no se hace necesario elaborar el desglose de dichos precios, pues esta información ya se obtuvo con base en la información del visor de precios de la Entidad.

⁴⁶ Dentro de las obligaciones específicas del consultor sobre el tema de presupuesto, el documento anexo al contrato 1073 de 2016, denominado “Componente Estimación de Costos y Presupuesto”, indica que una de las obligaciones a cumplir de los productos a entregar, en relación a los Análisis de Precios Unitarios es que “**1.2.2. Análisis de Precios Unitarios.** Para elaborar los Análisis de Precios Unitarios de actividades o ítems de obra, el consultor deberá presentar en el formato establecido vigente por la entidad el análisis soportado y teniendo en cuenta los siguientes aspectos: [...] **La concordancia de los ítems de las especificaciones generales de construcción del IDU y/o las especificaciones particulares y normas técnicas,** las condiciones locales en cuanto a disponibilidad de mano de obra, materiales de construcción y demás aspectos que puedan influir en el costo final de los precios unitarios; la unidad de medida, deberá estar de acuerdo a la especificación correspondiente; las tarifas horarias de los equipos deberán ser analizadas teniendo en cuenta los costos de propiedad y operación, incluyendo los costos de manejo (operador y ayudante), etc.” (negrita y subrayado fuera de texto).

En lo atinente a la inclusión del ítem en el presupuesto de obra, el consultor, con la aprobación del interventor, empleó el ítem con código 5428 concreto de 4000 PSI para Box Couvert conforme a la evaluación del precio y la especificación de la actividad (APU); lo cual resulta en que, con la utilización del código señalado el Consultor no tiene responsabilidad de realizar desglose del APU, debido a que esta actividad fue estructurada oportunamente por la Entidad relacionada con la estructuración del visor de precios, información resultante que se encuentra disponible desde la publicación de pliegos. (...)

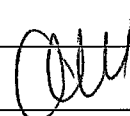
(...) es importante resaltar que la utilización del ítem con código 5428, constituye a una aplicación correcta para establecer los costos totales de la actividad, ítem que como se indicó comprende las exigencias técnicas que integra la NSR- 10 y las normas de la EAB; adicionalmente esta actividad representa apenas el 0.077% del número total de ítems, porcentaje que tampoco se puede considerar significativo, y con el cual se pueda evidenciar que existan deficiencias en la construcción del presupuesto para obra; aunado a que los ítems para actividades de obra si bien tienen una ponderación importante dentro del producto de estimación de costos, son solo una parte de la estructura del presupuesto y no su totalidad, para considerar que una posible inconsistencia del 0.077% en la cantidad de actividades de obra pueda generar una distorsión en el presupuesto total del proyecto.

En relación con lo anterior, se concluye que los argumentos de la entidad no aclaran sobre el uso de las especificaciones requeridas para la actividad. Si bien es cierto, existe un visor de precios, no se evidenció en la auditoría los soportes de la obtención del precio.

Hallazgo 10. Contrato Producto final de consultoría – Presupuesto para licitación pública. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, para Indagación preliminar.

En relación con el producto final “Presupuesto de obra”, el documento TK7-ED-CP15-R9⁴⁷ precisa que el objetivo principal de esa sección es “Proporcionar la información de ingeniería necesaria para la construcción del Proyecto “Actualización, complementación, ajustes de los diseños existentes, y/o elaboración de los estudios y diseños, para la adecuación al sistema Transmilenio de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y Avenida Caracas, Patio Portal, conexiones operacionales Calle 26, Calle 100, Calle 170 y demás obras complementarias,

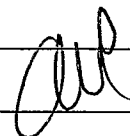
⁴⁷ Documento correspondiente al informe final del consultor en relación al capítulo “Presupuesto de Obra”



en Bogotá D.C.”, en términos de Actividades de obra, Especificaciones Técnicas, Análisis de Precios Unitarios de las Actividades de Obra, Costo Directo, Costos Indirectos y Presupuesto General de Construcción del proyecto, **de tal manera que el Contratista de Obra tenga claras las Condiciones Técnicas para el desarrollo de los trabajos, como el Presupuesto estimado para la ejecución de las obras.**⁴⁸ (Negrita y subrayado fuera de texto). Así las cosas, el presupuesto realizado como parte de los productos finales de la consultoría derivada del contrato 1073 de 2016, debía ser el presupuesto para el constructor de las obras sobre la carrera séptima. Sin embargo, se evidencian diferencias entre el producto final de la consultoría (presupuesto para construcción) y el presupuesto oficial vigente para la adjudicación de las obras de construcción, en los aspectos que se presentan a continuación:

- En los costos directos de las obras a ejecutar, aunque no se presenta una variación significativa entre el presupuesto entregado por la consultoría y el presupuesto oficial actual (**3.77%** para las obras de construcción), se evidencian variaciones significativas (incrementos) en los capítulos de demoliciones (**10.22%**), urbanismo y arquitectura (**16.91%**) y estructuras (**11.87%**); dichas variaciones no se encuentran sustentadas en los documentos del presupuesto oficial para la contratación de las obras, en razón a que las cantidades de obra están definidas por los diseños entregados y fueron las fuentes del presupuesto detallado, entregado por la consultoría.
- En el presupuesto oficial vigente aparece un capítulo especial para los BIC (Bienes de Interés Cultural), que no fue contemplado en el presupuesto final entregado por la consultoría, a pesar de que el proyecto tiene intervenciones en varios puntos considerados como BIC. De igual manera, se coloca un rubro para obras especiales y otro para ensayos de laboratorio, que no se encuentran contemplados en el presupuesto generado por la consultoría.
- Se presenta un incremento significativo en el presupuesto de las redes eléctricas a cargo de la ESP (**17.81%**), sin una justificación en los documentos del presupuesto oficial para la contratación de las obras, teniendo presente que los diseños aprobados por CODENSA fueron los diseños con los cuales el consultor realizó el presupuesto que entregó como producto final.
- En el capítulo correspondiente a adecuación de desvíos, se presenta un incremento con relación al presupuesto presentado por el consultor del **127.14%**, a pesar de que el consultor presentó en sus informes finales las zonas en las que se debían hacer las adecuaciones de desvíos por

⁴⁸ Ver documento referenciado en Nota 7, pág. 10.



las obras de construcción a realizar, y de eso partió para la realización del presupuesto entregado.

- En el rubro relacionado con la gestión social del proyecto, se presenta un incremento del **34.67%**, que no se encuentra justificado en los documentos del presupuesto oficial para la contratación de las obras, a pesar de que el consultor presentó propuesta dentro del paquete contratado de estudios y diseños en relación a este tema.
- Se evidencia que para todos los tramos de construcción, el AIU⁴⁹ sufrió incrementos significativos con respecto a AIU calculado por el consultor en el presupuesto entregado, tal como se relaciona a continuación:

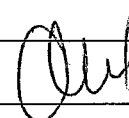
Cuadro 14- Comparación AIU Presupuesto consultoría y presupuesto oficial.

Tramo de Construcción Cra. 7	AIU Presupuesto Consultoría 1073/16	AIU Presupuesto Oficial Licitación	Diferencia
1	24,43%	29,98%	5,55%
2	33,00%	35,35%	2,35%
3	33,93%	34,96%	1,03%
4	35,18%	40,21%	5,03%
5	26,31%	31,04%	4,73%
6	27,70%	31,60%	3,90%
7	29,30%	35,16%	5,86%
8	19,64%	28,59%	8,95%

Fuente: Elaboración propia.

- Por último, se evidencia que el valor final de la licitación, con respecto al valor presupuestado por el consultor, presenta un incremento del **11.65%**, (que no se encuentra justificado en los documentos del presupuesto oficial para la contratación de las obras) de acuerdo a como se relaciona en el siguiente cuadro:

⁴⁹ Sobre el concepto del AIU: "En particular se trata la comprensión e interpretación de términos como: administración, expresado como una proporción del costo directo a los que le corresponden los gastos generales e indirectos de la empresa como nómina y servicios administrativos; imprevistos, entendido como aquellos gastos que pudieran presentarse en el desarrollo de la obra o contrato no presupuestados; y utilidad, calculada en función de la rentabilidad del patrimonio." Tomado de "A.I.U. (Administración, Imprevistos y utilidad) Base Gravable o Fuente de Evasión de Impuestos", Granados Lopera, Carlos Andrés. <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/2514/AIU%20Base%20Gravable%20o%20Fuente%20de%20Evasi%C3%B3n%20de%20Impuestos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, pág.10.



Cuadro 15- Comparación Presupuesto consultoría y presupuesto oficial.

PPTO Consultor (sin interventoría y sin gestión predial)	\$ 1.558.942.528.343,09
PPTO Oficial	\$ 1.740.520.874.074,00
Diferencia	\$ 181.578.345.730,91

Fuente: Elaboración propia

Las anteriores situaciones evidencian que el producto final de consultoría presentó deficiencias, y aun así fue recibido a satisfacción por parte de la interventoría. El IDU realizó modificaciones significativas al presupuesto, para presentar un valor para la contratación de obras que difiere del presupuesto inicial entregado por la consultoría.

Lo expuesto se constituye en un presunto detrimento patrimonial por cuantía a determinar, toda vez que se debe calcular el valor de los elementos que fueron susceptibles de modificación, y el costo de las modificaciones realizadas al producto, con posterioridad a la entrega por parte del consultor, a fin de generar un presupuesto para los procesos de contratación de obras. Por lo anteriormente señalado, el hallazgo tiene presunta incidencia fiscal para Indagación Preliminar.

De igual forma, se evidencia que la anterior situación constituye una presunta incidencia disciplinaria, por las deficiencias en la supervisión de los productos, que permitieron la entrega de un producto que no satisfizo los requerimientos para el mismo, y ocasionó reprocesos para la planeación de la inversión para las obras del proyecto “Transmilenio Carrera Séptima”, incumpliendo presuntamente lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política⁵⁰, el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011⁵¹, el artículo 3 de la Ley 610 de 2000⁵² y lo establecido en el contrato 1073 de 2016, en relación con las obligaciones del consultor respecto a la entrega de los productos finales de consultoría.⁵³

Mediante oficio 20192251288891 del 20 de noviembre de 2019, el IDU precisa lo siguiente:

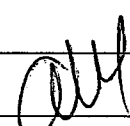
⁵⁰ Ver nota 3.

⁵¹ Ver nota 4.

⁵² Ver nota 5.

⁵³ El contrato 1073 de 2016, en su cláusula 12, expresa lo siguiente: “CLÁUSULA 12 APROBACIÓN DE LOS PRODUCTOS. [...] El consultor debe entregar los productos garantizando el cumplimiento de las normas técnicas y especificaciones vigentes a que haya lugar, así como las aprobaciones y/o armonizaciones con las Empresas de Servicios Públicos y entidades Competentes.

La interventoría del consultor también le corresponde recibir y aprobar los productos verificando el cumplimiento de las normas técnicas y especificaciones vigentes a que haya lugar, así como las aprobaciones y/o armonizaciones con las Empresas de Servicios Públicos y entidades Competentes. [...]” (Subrayado y negrita fuera de texto).



Con respecto a las diferencias encontradas por el equipo auditor de la CGR, entre el presupuesto entregado por el consultor del contrato IDU-1073-2016, respecto al Presupuesto Oficial Estimado para el proceso de contratación de obra, se informa que las mismas obedecen a ajuste hechos por la Entidad con base en criterios técnicos que, si bien constituyen complementaciones que el IDU estimó pertinentes y pueden presentar diferencias con el producto entregado por el consultor, **no necesariamente revisten errores técnicos ni falta de calidad, y por lo tanto, no constituyen incumplimiento del consultor.** Sin perjuicio de ello, la Entidad en su autonomía como contratante, previo análisis interdisciplinario, **ha estructurado el proceso de selección de obra, con características específicas que exigieron ajustes del presupuesto, los cuales se hicieron, utilizando el presupuesto entregado por el consultor como base** (...) (Negrita y subrayado fuera de texto)

(...) En resumen, el producto final elaborado por el consultor, debidamente revisado y aprobado por el interventor contratado por el IDU para tal fin, fue elaborado, revisado, aprobado y recibido, con base en la lista de entregables del producto, contenidos en el capítulo 15 anexo al pliego de condiciones del proceso de contratación de la consultoría, manuales y guías aplicables al producto con los que cuenta la Entidad para el desarrollo de su ejercicio misional.

Dicho producto, es la base para establecer el presupuesto del proceso de selección del contratista para la fase de ejecución de obras, los costos directos de obras civiles, redes y desvíos, fueron tomados de la versión final producto del ejercicio de consultoría del contrato IDU-1073-2016, así como las estructuras generales para los costos indirectos, AIU, manejo ambiental y tráfico, así como comunicación y diálogo ciudadano.

Si bien es cierto que existen deficiencias en el producto, con la respuesta de la Entidad se confirman que se presentan dos (2) situaciones a considerar:

- 1) el producto ha sido insumo para el presupuesto actual de las obras a ejecutar, por lo cual se toma una parte del valor del mismo y
- 2) los cambios realizados han requerido utilización de personal (pago de honorarios para contratistas y personal de planta), el cual no fue cuantificado, por el alcance actual de la auditoría.

Hallazgo 11. Inversión y Costos Contabilizados Troncal Carrera 7ª. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

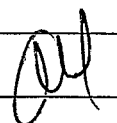
El numeral 11.1 de las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, anexo de la Resolución 484 del 17 de diciembre de 2017, expedida por la Contaduría General de la Nación señala: “Se reconocerán como bienes de uso público, los activos destinados para el uso, goce y disfrute de la colectividad y que, por lo tanto, están al servicio de esta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad que regula su utilización...”

La descripción de los Bienes de Uso Público en Construcción en el Catálogo General de Cuentas para las entidades de Gobierno, adoptado mediante Resolución 598 y 625 de 2017 de la CGN, señala: “Representa el valor de los costos y demás cargos en que se incurre durante el proceso de construcción de los bienes de uso público, hasta cuando estén en condiciones de operar de la forma prevista por la administración de la entidad, así como el valor de los bienes de uso público en construcción recibidos en una transacción sin contraprestación. También incluye el valor de los terrenos sobre los cuales se realiza la construcción de los bienes de uso público...”.

Se observa deficiencia en la clasificación, revelación y presentación de la información financiera y contable del IDU de la cuenta 1705 Bienes de uso Público en construcción de las inversiones y costos realizados en el Proyecto Troncal Carrera 7ª, toda vez que el Contrato de Consultoría 1073 de 2016, por \$10.213.2 millones, que tiene por objeto la actualización o complementación, ajustes de los diseños existentes y/o elaboración de los estudios y diseños para la adecuación al sistema Transmilenio de la carrera 7ª, el cual a 31 de diciembre de 2018, presenta ejecución de \$8.241.7 millones.

No obstante, teniendo en cuenta que los costos de la consultoría e interventoría, de acuerdo con lo señalado en la Resolución 598 y 625 de 2017 de la CGN, forman parte de construcción de la troncal de la carrera 7ª, los cuales afectan el saldo de la cuenta 1705 Bienes de Uso Público en construcción y no la cuenta 1710 Bienes de Uso Público en Servicio como los registra y revela el IDU, en estados financieros y las Notas de los Estados Contables a 31 de diciembre de 2018.

Así mismo, la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A., realiza los pago de las obligaciones pactadas en el contrato de consultoría, con



base en el Convenio 020 de 2001⁵⁴ y de acuerdo con la información remitida por Transmilenio S.A., al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, para el registro de los mismos, indica que la causación de la ejecución del Contrato de Consultoría 1073 de 2016 por \$8.241.7 millones, realizada en los años 2017 por \$1.738.9 millones y 2018 por \$5.602,8 millones, sea prorrateada en las troncales de la Fase I, II, y II. El IDU contabilizó en las Troncales Américas \$1.020.4 millones, Autopista Norte \$784.9 millones, Calle 26 \$1.083.2 millones, Calle 80 \$784.9 millones, Caracas \$1.726.8 millones, Carrera Décima \$565.1 millones, Suba \$784.9 millones y N.Q.S \$1.491.3 millones, en la cuenta de Bienes de Uso Público en Servicio de estas fases.

Igualmente, el Contrato de Interventoría 1104 de 2016, por \$2.231.3 millones, con el objeto de realizar la Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera, Legal, Social, Ambiental y SST, del Contrato de Consultoría 1073 de 2016; a 31 de diciembre de 2018, presenta ejecución de \$2.008.2 millones, los cuales están registrados y revelados en la cuenta de Bienes de Uso Público en Servicios de las Troncales Américas \$248.6 millones, Autopista Norte \$191.3 millones, Calle 26 \$263.9 millones, Calle 80 \$191.2 millones, Caracas \$420.8 millones, Carrera Décima \$137.7 millones; Suba \$191.3 millones y N.Q.S \$363.4 millones.

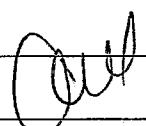
Así las cosas, se observa que los recursos ejecutados de los contratos de Consultoría e Interventoría por \$10.249.9 millones, que forman parte de los costos de construcción del proyecto de la Troncal Carrera 7a, registrados en los Estados Contables del IDU, en la Cuenta de Bienes de Uso Público en Servicio de troncales diferentes a la del proyecto de la Carrera 7^a, no corresponden la realidad de los hechos, ya que estos corresponden a bienes de uso público en construcción.

La entidad manifiesta entre otros:

“...**NO** mantener la observación con posible incidencia disciplinaria; por cuanto se encuentra debidamente sustentado y soportado que los registros contables fueron incorporados en la cuenta 17 “Bienes de Uso Público”.

Así mismo indica: “...contablemente el aspecto relevante en términos de confiabilidad y razonabilidad de los estados financieros es la clasificación en el Grupo correcto, clasificación que para el caso que nos ocupa se realizó en la Cuenta 17 “Bienes de Uso Público donde se registra la infraestructura propia de la misión del Instituto”.

⁵⁴ Suscrito en el IDU y Transmilenio



Sin embargo, para la CGR, la ejecución de los contratos de consultoría e interventoría por \$10.249.9 millones, de acuerdo con la Resolución 598 y 625 de 2017 de la CGN forman parte de los costos de construcción del proyecto de la troncal carrera 7ª, los cuales corresponden a la cuenta 1705 bienes de uso público en construcción y no a la cuenta 1710 bienes de uso público en servicios, como los registra y revela el IDU; lo cual afecta la clasificación y revelación de los estados contables del IDU a 31 de diciembre de 2018.

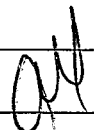
Así mismo, la entidad plantea: "...Del análisis de los objetos contractuales de la observación en cuestión el área contable de TMSA determinó que este hace referencia a varias troncales razones por la cual se plasma en el informe que se debía prorratear." Situación que no corresponde a la realidad, por ser recursos que forman parte de los costos invertidos para el Proyecto de la Troncal Carera 7ª.

Esta situación evidencia deficiencia en los controles del proceso de registros contables, realizados por el IDU y la empresa Transmilenio S.A., presuntamente no acorde con lo señalado en el Instructivo de Reconocimiento y Registros Contable de Bienes de Uso Público en construcción, versión 6.0 del 21 de junio de 2018, expedido por IDU y las anteriores normas citadas de la Contaduría General de Nación.

Lo anterior, afecta la confiabilidad y razonabilidad de la información contable y financiera y los reportes e informes de los bienes de uso público en construcción generados del Proyecto Troncal Carrera séptima, lo que podría tener presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 12. Contrato 1073 de 2016. Estudios y diseños a Fase III. Administrativo con presunto alcance disciplinario.

En los Estudios Previos correspondientes al Contrato de Consultoría 1073 de 2016, se establece en el Capítulo 1 "Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación" en el numeral 2. "Meta a que se apunta: Los estudios y Diseños que se obtengan del desarrollo de este proyecto permitirán **contratar la construcción** de la Troncal Carrera 7ª desde la Calle 32 hasta la Calle 200 y el ramal de la calle 72 desde la Carrera 7 hasta troncal Caracas, incluyendo las conexiones operacionales, patio portal y demás obras complementarias...", así mismo, en el numeral 4 se establece como uno de los objetivos principales del proyecto "**Realizar los estudios y diseños en fase III** para la adecuación de la Troncal Carrera 7ª, parámetros operacionales en los diseños objeto del presente proceso para la adecuación de la Carrera 7 versión N° 4, entregados por Transmilenio S.A. en agosto de 2016 y demás documentos del proceso."



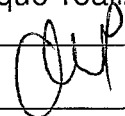
En el Anexo Técnico Separable, que hace parte de los documentos del Contrato 1073 de 2016, se define en el numeral 5.1 como una de las generalidades de los trabajos a contratar que "...el producto final de la consultoría será el insumo para el respectivo desarrollo de las obras, lográndose mediante el presente contrato, las respectivas aprobaciones de los diseños por la interventoría y las diferentes entidades involucradas en el proyecto, para la posterior construcción."

En el Artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 se estipulan las definiciones que deben tenerse en cuenta en la preparación de los estudios de ingeniería para la ejecución de los proyectos de infraestructura, donde se define: "Fase 3. Estudios y diseños definitivos. Es la fase en la cual se deben elaborar los diseños detallados tanto geométricos como de todas las estructuras y obras que se requieran, de tal forma que un constructor pueda materializar el proyecto. El objetivo de esta fase es materializar en campo el proyecto definitivo y diseñar todos sus componentes de tal manera que se pueda dar inicio a su construcción."

Sin embargo, pese a estar definida por ley la *Fase 3* y establecido en los diferentes documentos del Contrato 1073 de 2016 que los productos de diseño a Fase III deben ser los definitivos que permitan dar inicio a la etapa de construcción y/o ejecución física del proyecto; se observa que las entidades responsables de estructurar las fases de estudios y diseños y de construcción del proyecto: *Construcción y Adecuación al Sistema Transmilenio de la Troncal Carrera Séptima*; en los Estudios Previos y el Anexo Técnico para la construcción del proyecto no los incorpora como diseños de detalle que hagan parte de los insumos obligatorios para la ejecución de las obras, sino que se presentan como información de referencia.

Bajo la anterior condición, en la etapa de construcción del proyecto, el ejecutor de las obras debe entregar sus propios diseños de detalle, bien sea fundamentados en los productos a Fase III que se entregaron durante la ejecución del Contrato 1073 del 2016, modificándolos parcialmente y/o realizando unos nuevos; siempre y cuando cumpla con los parámetros, lineamientos y especificaciones mínimas requeridas. En todo caso los diseños entregados por el constructor seleccionado deben ser propios, firmados por sus especialistas y sería el responsable por los riesgos asociados a los mismos.

Esta situación genera riesgos frente a los recursos públicos invertidos en los estudios y diseños del Contrato 1073 de 2016, respecto a la utilidad y finalidad del producto en términos de Eficacia, Eficiencia y Economía. En la medida que el ejecutor de la obra, bajo las condiciones presentadas, tendría que realizar



nuevos diseños de detalle y, en consecuencia, estimar el costo de esta actividad para incluirlo dentro de los costos indirectos de su propuesta económica; a pesar que a través del Contrato 1073 de 2016 ya se pagaron recursos públicos por este concepto.

Lo anterior, contrario a la finalidad que se pretendía satisfacer con la contratación de los estudios y diseños a fase III que se realizó mediante la ejecución del Contrato 1073 de 2016, ya que los productos entregados solo servirían de referencia o factibilidad para la definición de parámetros mínimos de diseño establecidos para la estructuración y contratación de la construcción del proyecto; pero los diseños de detalle realizados y sus costos asociados no cumplirían con su finalidad, la cual es de servir como diseños definitivos para ser ejecutados por el constructor.

Esta situación podría generar una gestión fiscal antieconómica e ineficiente puesto que no se están utilizando en la forma reglamentada y estipulada en los documentos contractuales los productos de diseño a Fase III elaborados por el consultor durante la ejecución del Contrato 1073 de 2016.

La entidad en su respuesta establece que “A partir del análisis de los resultados de la experiencia colombiana en la distribución del riesgo de diseño en varios proyectos de infraestructura (en particular de transporte), los CONPES que sobre el particular ha expedido el Gobierno Nacional se han decantado por recomendar que el riesgo de diseños sea siempre puesto en cabeza del contratista.”

“Adicionalmente, el IDU ha implementado dicho esquema de asignación en todos los contratos para la construcción de la infraestructura de Transmilenio, en contratos de obra como el de Calle 13 y los contratos para las Américas.”

“En consecuencia, y para que dicha asignación efectivamente se honre en la ejecución del contrato, los estudios y diseños adelantados por la entidad como parte de la estructuración del proyecto y la maduración del mismo, NO son incorporados al contrato respectivo (con lo cual no se entienden “suministrados” al contratista para fines de la contratación, en los términos del artículo 24 de la Ley 80 de 1993⁵⁵), sino que, como se establece en el numeral 5.1.3 del proyecto de minuta del proceso de selección IDU-LP-SGI-014-2018, “los estudios y diseños presentados por el Contratista para la ejecución de las Obras de Construcción podrán (i) fundamentarse de manera exclusiva en los documentos técnicos que el IDU puso a disposición de los Proponentes

⁵⁵ Prevé el Artículo 24#5 literal d: No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren

durante la Licitación, evento en el cual deberán, en todo caso, ir suscritos por los ingenieros o personas responsables del Contratista; (ii) consistir en la adaptación y/o modificación de los documentos técnicos que el IDU puso a disposición de los Proponentes durante la Licitación, evento en el cual deberán, en todo caso ir suscritos por los ingenieros o personas responsables del Contratista; (iii) ser estudios y diseños fundamentados en información técnica diferente a la puesta a disposición por el IDU; o (iv) la combinación de cualquiera de los anteriores.”

Analizada la respuesta del IDU, es pertinente indicar que es dable transferir el riesgo de diseños al contratista de obra. Sin embargo, en tratándose de estudios y diseños a Fase 3 o de detalle, como fue lo contratado por el IDU, corresponde posteriormente realizar la contratación de las obras a construir con base en dichos diseños, donde se deberá por parte del contratista de obra realizar actividades tendientes a revisar, ajustar y/o complementar los estudios y diseños entregados por la entidad contratante, con el fin de que sean apropiados por este y así transferirle el riesgo que por concepto de posibles deficiencias en diseños se puedan presentar durante la etapa de construcción.

Conforme a lo anterior, pretender que mediante la suscripción de un contrato para la ejecución de una obra que cuenta con diseños de detalle definitivos y aprobados por las entidades competentes, se realicen nuevamente diseños de detalle con el único objeto de transferir el riesgo al constructor, no es de recibo.

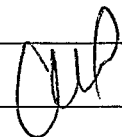
Así las cosas, presuntamente se transgredió el artículo 209 de la Constitución Política (principios de Moralidad, Eficacia y Economía); Ley 489 de 1998, artículo 3 (principios de la función administrativa: Moralidad, Economía, Eficacia, Eficiencia) y el Artículo 12 de la Ley 1682 de 2013; y Contrato 1073-2016.

Planes Parciales Corredor Troncal Carrera Séptima

Dentro del marco de la *Política de Movilidad* establecida en el Decreto Distrital - en adelante DD- 190 de 2004 (art. 10) se establecieron como directrices:

“1. Priorizar las inversiones en proyectos que completen la malla vial arterial e intermedia y el sistema de espacio público ya construidos, para mejorar la conectividad entre el centro, las centralidades y la región.

2. Priorizar los recursos para mejorar, adecuar y construir vías y equipamientos de integración en las áreas donde se realicen operaciones estratégicas de integración urbana y regional.



3. Destinar eficientemente los recursos captados por la aplicación de los instrumentos de financiación derivados de las actuaciones urbanísticas, con particular referencia a la participación en las plusvalías, las compensaciones por parqueaderos y cesiones al espacio público, así como al aprovechamiento económico de este último, para mantener, adecuar y construir la malla vial de la ciudad y los equipamientos de integración.” -cursiva y negrillas fuera del texto-

En el mismo acto administrativo se incluye la Carrera Séptima entre los proyectos *Subsistema de Vial y de Transporte* de las *operaciones estratégicas* del *Centro Histórico - Centro Internacional* y el *Eje de Integración Norte - Centralidad Toberín - la Paz* (art. 71); a su vez, se establece como uno de los corredores troncales especializados (art. 190) el de las avenidas *Fernando Mazuera* (carrera 10) y *Alberto Lleras Camargo* (carrera 7).

A partir del contexto administrativo enunciado, la Alcaldía Mayor de Bogotá (en adelante Alcaldía) anunció el *Proyecto Urbanístico Integral* denominado *Troncal Carrera 7ª*. (DD 172 de 2007; art. 1); dentro del alcance específico del proyecto se estableció el “articular la ejecución de las actuaciones urbanísticas con planes ejecutados, en ejecución, en estudio y proyectados, en especial los definidos en el POT y en los instrumentos que lo desarrollan” (art. 4; núm. 8), entre los que están los Planes Parciales de Renovación Urbana.

Sobre el proyecto *Troncal Carrera Séptima* se han identificado nueve⁵⁶ planes parciales, de los cuales, dos están en formulación (*CAR-Universidad Libre y Ecopetrol*); otros dos predelimitados (*La Roca-La Laja*, y *Delta Silical y Calicanto*); y cinco (5) han sido adoptados (Cuadro 19)

Cuadro 16. Planes Parciales Área de influencia del proyecto

Plan Parcial (Nombre)	Acto Administrativo
Ciudad San Juan Bosco	DD 043 de 2015
Contador Oriental	DD 577 de 2015
12 - Tibabita	S/D
Ibiza	S/D
El Pedregal	DD 188 de 2014

S/D: Sin Dato

En cuanto al plan parcial *El Pedregal*, en el acto administrativo de adopción se establecieron las obligaciones generales y locales a desarrollar por parte de la Entidad Gestora (Promotor), correspondientes a las siguientes cargas físicas (DD. 188 de 2014⁵⁷; art. 34), entre otras:

⁵⁶ IDU (2019). Oficio 20192250851141 – Numeral 16

⁵⁷ Modificado por el DD 587 de 2017

- *Cargas Generales: Estación tren ligero 101 – 7 (825 m²)*
- *Cargas Locales: Intersección Calle 100 – 7 (11.120 m²)*

Para el desarrollo de lo anterior, el IDU suscribió el Convenio de Cooperación 1359 de 2015 con el Promotor; para (objeto) realizar (a cargo del Promotor) los “Estudios y diseños para todas las acciones de mitigación (diseño integral) y Construcción del muro de contención perimetral de la Estación SITP ... *las obras de infraestructura vial y espacio público, contenidas en el Plan Parcial de Renovación Urbana **El Pedregal**, a título de cargas urbanísticas - Fase 1-*.” Encontrándose a la fecha (junio 2019) la liquidación.

Por otra parte, el Instituto contrató una Consultoría para la “Actualización, complementación, ajustes y/o elaboración de los estudios y diseños, para la adecuación al Sistema Transmilenio de la Carrera 7 desde la Calle 32 hasta la Calle 200, ramal de la Calle 72 entre Carrera 7 y Av. Caracas, patio portal, conexiones operacionales Calle 26, Calle 100, Calle 170 y demás obras complementarias, en Bogotá D.C.” (Contrato 1073 de 2016; Objeto).

Dentro del alcance de las “obligaciones para la ejecución de la actualización del estudio del componente predial” del Contrato de Consultoría, se establecen los Insumos Necesarios (Contrato 1073-2016; Cap. 2; Núm. 4.2.1); donde se indica que dentro de la etapa de análisis el Consultor debe tener en cuenta lo referente a la “información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación donde se exponga el estado de los proyectos urbanísticos con cargas urbanísticas, localizados en la zona de influencia del proyecto”. Así mismo, dentro de las “particularidades y lineamientos específicos” (Contrato 1073-2016; Capítulo 3; numeral 6) se resalta la “[importancia], previo a los desarrollos de la actualización, ajuste y complementación a los diseños, se revise conjuntamente con la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital de Movilidad y el Instituto de Desarrollo Urbano, los alcances y/o avances en la presentación y/o ejecución de diversos instrumentos de planeación tales como planes de implantación, de regularización y manejo e incluso planes parciales o de renovación urbana que se encuentren en el área de influencia directa del proyecto y los cuales deberán armonizarse para su adecuada y posterior construcción.”

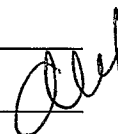
Hallazgo 13. Armonización Plan Parcial Pedregal, Proyecto Transmilenio Carrera 7. Administrativo.

La Alcaldía Mayor de Bogotá (en adelante Alcaldía) anunció el *Proyecto Urbanístico Integral* denominado *Troncal Carrera 7ª*. (DD 172 de 2007; art. 1); dentro del alcance específico del proyecto se estableció el “articular la ejecución de las actuaciones urbanísticas con planes ejecutados, en ejecución, en estudio y proyectados, en especial los definidos en el POT y en los instrumentos que lo desarrollan” (art. 4; núm. 8), entre los que están los *Planes Parciales de Renovación Urbana*.

Mediante el Decreto Distrital 188 de 2014, se adoptó el Plan Parcial de Renovación Urbana (PPRU) “El Pedregal”; donde se establecieron las “obligaciones que deben asumir los propietarios y/o inversionistas para adquirir el derecho a los beneficios que les otorga la norma” (art. 34); dentro de las cargas físicas generales y locales a cargo del PPRU El Pedregal, se encuentra que dos (2) de ellas corresponden a obras que se localizan sobre el *Proyecto Troncal Carrera Séptima*, las cuales se describen a continuación:

- Cargas Generales: Estación tren ligero 101 – 7 (825 m²): Consiste en la construcción de una estación para tren ligero sobre la carrera séptima; tiene un valor total estimado de \$3.791.8 millones (Anexo 2 del Decreto 188 de 2014).
- Cargas Locales: Intersección Calle 100 – 7 (11.120 m²): Consiste en la demolición del puente elevado existente y la construcción de un deprimido que permita la conexión de la calle 100 con la carrera séptima en dirección norte (Oficio SM-DSVCT-48013 del 07 de mayo de 2013 Secretaría Distrital de Movilidad).

Dentro del alcance del Contrato de Consultoría 1073 de 2016, y específicamente en las obligaciones relativas al componente predial y de tránsito; se establecen para el Consultor los *Insumos Necesarios* (Contrato 1073-2016; Cap. 2; Núm. 4.2.1); indicándosele que dentro de la etapa de análisis debe tener en cuenta lo referente a la “información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación donde se exponga el estado de los proyectos urbanísticos con cargas urbanísticas, localizados en la zona de influencia del proyecto”. También, dentro de las “particularidades y lineamientos específicos” (Contrato 1073-2016; Capítulo 3; numeral 6) se resalta la “[importancia], previo a los desarrollos de la actualización, ajuste y complementación a los diseños, se revise conjuntamente con la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital de Movilidad y el Instituto de Desarrollo Urbano, los alcances y/o



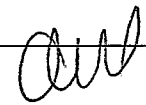
avances en la presentación y/o ejecución de diversos instrumentos de planeación tales como planes de implantación, de regularización y manejo e incluso planes parciales o de renovación urbana que se encuentren en el área de influencia directa del proyecto y los cuales deberán armonizarse para su adecuada y posterior construcción.”

Así mismo, en el Contrato de Consultoría 1073 de 2016, se describe como uno de los objetivos generales la definición y diseño de la conexión operacional de la Troncal Carrera 7 en la calle 100, articulándola con el Plan Parcial Renovación Urbana El Pedregal.

En el Informe final de Diseño Geométrico entregado por el Consultor, se establece que para la elaboración del diseño en el área de influencia del Plan Parcial El Pedregal, este tuvo en cuenta las cargas urbanísticas y el planteamiento de diseño elaborado por el Promotor del PPRU El Pedregal, en lo que respecta a las obras que impactan la ejecución del proyecto de adecuación al Sistema Transmilenio de la Troncal Carrera Séptima, fijando el límite de intervención del proyecto donde se deben conectar las obras a cargo del Plan Parcial y del proyecto Troncal.

Con el fin de garantizar la funcionalidad de la intersección, el Consultor definió y diseñó la geometría del sector de la Carrera Séptima con Calle 100, proyectando la construcción de un puente vehicular para el tráfico mixto en sentido norte – sur, permitiendo el empalme de las troncales Calle 100 y Carrera Séptima, garantizando la operación de los buses articulados del sistema Transmilenio mediante una intersección a nivel semaforizada. La intersección planteada se realizó teniendo en cuenta la efectiva ejecución de las obras incluidas dentro de las cargas del Plan Parcial y que afectan la intersección de la Calle 100 con Carrera Séptima.

Analizada la información remitida por el IDU, se estableció que la obra correspondiente a la estación sobre la carrera séptima con calle 102 que debe realizar el Promotor del Plan Parcial, inicialmente se concibió para el proyecto de un sistema de “tren ligero”; pero el diseño contemplado para esta estación, elaborado por el Consultor, obedece a los lineamientos establecidos en los “Parámetros técnicos operacionales para la troncal Carrera 7 Versión 4.0” (Transmilenio S.A.), que corresponde a una estación con características geométricas e implantación similares a las definidas inicialmente dentro de las cargas del Plan Parcial, pero presentando un aumento en su área de construcción que tendría 906 m², mayor a la fijada en el Decreto Distrital 188 de 2014, por lo tanto, su costo sería mayor al planteado inicialmente, ya que el valor estimado por el consultor para esta estación es de \$6.029.591.288.



Por otra parte, para la ejecución de las obras correspondientes a las cargas urbanísticas del Plan Parcial El Pedregal, a la fecha (septiembre de 2019), se encuentra pendiente la formalización de un instrumento entre el IDU y el Promotor, para el desarrollo de las cargas de la Fase II. Cabe aclarar, que entre las partes se suscribió el Convenio 1359 de 2015, para la ejecución de la Fase I de las cargas urbanísticas, que contemplaba la construcción de un muro de contención perimetral y la elaboración de los estudios y diseños para la construcción de las demás obras de infraestructura vial y espacio público.

En la respuesta que entregó el IDU, se describe el proceso que esta Entidad adelantó con el consultor para llevar a cabo las actividades de armonización entre el proyecto Troncal Carrera Séptima y la obras a cargo del PPRU El Pedregal, con lo cual la entidad deja ver que se llevaron a cabo las actividades de armonización por parte del consultor, articulándose los diseños de las obras a realizar por cada una de las partes.

Sin embargo, no se ha llegado a la formalización de un instrumento que defina el plazo en el que el promotor del PPRU El Pedregal realizará las obras para demolición del puente existente, construcción del deprimido en la intersección de la calle 100 con carrera séptima y construcción de la estación sobre la carrera séptima con calle 102.

Además con respecto a dicha estación, no se habían definido formalmente las actividades de construcción que ejecutará el Promotor del Plan Parcial para cumplir con el valor estimado para la ejecución de su carga urbanística, y de igual forma las actividades constructivas y costo que asumirá el Distrito para terminar su ejecución, teniendo en cuenta que en su respuesta el IDU afirma que “La ejecución de esta carga, de acuerdo con la propuesta de Convenio Fase II, se hará por parte de ALDEA PROYECTOS SAS, acorde a los estudios y diseños entregados por el IDU y hasta por el valor del monto definido en el Decreto 188 de 2014, actualizado a valor presente del momento en el que se firme el convenio fase 2 o de obras”.

Según la respuesta que entregó la Entidad y sus respectivos soportes se vislumbran gestiones tendientes a lograr la formalización de un convenio con el Promotor del Plan Parcial El Pedregal. Sin embargo, no se había logrado la suscripción del referido instrumento que permita fijar las responsabilidades de este último para llevar a cabo la ejecución de las obras a su cargo; definiendo claramente costo, plazo y actividades constructivas a realizar, lo que, durante la etapa de construcción del proyecto, generaría riesgo de retrasos o incumplimientos en las fechas previstas para su entrada en operación, en el tramo comprendido entre la calle 92 y la calle 112.

ANEXO 1. RESUMEN DE HALLAZGOS

No Informe Definitivo	NOMBRE HALLAZGO	CONNOTACION INFORME FINAL					VALOR DEL PRESUNTO DETRIMENTO EN \$
		A	F	D	P	IP	
1	Adquisición de los inmuebles de la franja predial requerida para ejecutar el Proyecto de Inversión Carrera Séptima al Sistema Transmilenio. Administrativo.	X					
2	Gestión predial desplegada para el desarrollo de la construcción para la adecuación al sistema Transmilenio de la Carrera Séptima. Administrativo.	X					
3	Descuento de la plusvalía por concepto de anuncio del proyecto. Administrativo con presunta incidencia fiscal para indagación preliminar y disciplinaria.	X		X		X	
4	Contrato 1073 de 2016 Estudios Sociales- Reunión Finalización Comunidad. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.	X	X	X			\$78.362.165
5	Contrato 1073 de 2016 Diseño Espacio Público y Urbanismo - Intervención Bienes de Interés Cultural –BIC-. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria e IP	X		X		X	
6	Contrato 1073 de 2016. Cálculo de ajuste por cambio de vigencia. Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.	X	X	X			\$219.530.996
7	Contrato 1104 de 2016. Cálculo de ajuste por cambio de vigencia. Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.	X	X	X			\$61.412.962
8	Contrato 1073 de 2016. Costos de personal y operacionales. Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.	X	X	X			\$89.374.314
9	Contrato 1073 de 2016. Construcción de Análisis de Precios Unitarios para concretos en estructuras sometidas a	X					

No Informe Definitivo	NOMBRE HALLAZGO	CONNOTACION INFORME FINAL					VALOR DEL PRESUNTO DETRIMENTO EN \$
	flujo de agua. Administrativo.						
		A	F	D	P	IP	
10	Contrato Producto final de consultoría – Presupuesto para licitación pública. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, para Indagación preliminar.	X		X		X	
11	Inversión y Costos Contabilizados Troncal Carrera 7ª. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.	X		X			
12	Contrato 1073 de 2016. Estudios y diseños a Fase III. Administrativo con presunto alcance disciplinario.	X		X			
13	Armonización Plan Parcial Pedregal, Proyecto Transmilenio Carrera 7. Administrativo.	X					
	TOTAL	13	4	9	0	3	\$448.680.437

Fuente: Resumen resultados CGR.

A: Hallazgo Administrativo
F: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal
D: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria
P: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia penal
IP: Hallazgo Administrativo para trámite de Indagación Preliminar

