

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

“MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE PUENTES
PEATONALES EXISTENTES EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ”.

CÓDIGO DE AUDITORÍA 95

Período Auditado 2017-2018

PAD 2018

DIRECCIÓN SECTORIAL MOVILIDAD

Bogotá, D.C., diciembre de 2018



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Contralor de Bogotá

ÁNDRES CASTRO FRANCO
Contralor Auxiliar

JUAN DAVID RODRÍGUEZ MARTÍNEZ
Director Sectorial

VIANNEY CELEDÓN APONTE
Subdirectora de Fiscalización Infraestructura

DÁNIZA TRIANA CLAVIJO
Asesora

Equipo de Auditoría:

<i>JAIME ALEJANDRO RODRÍGUEZ GAMMA</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>ATILIO SEGUNDO CODINA GRANADOS</i>	Profesional Especializado 222-07 (E)
<i>GUILLERMO BOBADILLA MÉNDEZ</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>FLOR NUBIA PEÑA GONZÁLEZ</i>	Profesional Especializado 222-05(E)
<i>SEBASTIÁN CHONA LONDOÑO</i>	Profesional Universitario 219-03
<i>NELLY VARGAS JIMÉNEZ</i>	Profesional Universitario 219-03
<i>JESSYCA THATIANA ACUÑA RINCÓN</i>	Profesional Universitario 219-01
<i>RAUL ANDRES PEÑA POVEDA</i>	Contratista Profesional de Apoyo

www.contraloriabogota.gov.co
Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	8
2.1. Identificación de la Muestra de Auditoría	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	10
3.1. Concepto del Control Fiscal Interno	10
3.2. Seguimiento al Plan de Mejoramiento	10
3.3. Resultados de la Auditoría practicada	10
3.3.1. Evaluación Planes, Programas Y Proyectos.	10
3.3.1.1. Proyecto de Inversión 1061 - “Infraestructura para peatones y bicicletas”	12
3.3.1.1.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria por las deficiencias en la programación y ejecución de la meta “Mantener Unidades de Puentes Peatonales” del Proyecto 1061 “Infraestructura para peatones y bicicletas” durante la vigencia 2017.	16
3.3.2. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-909-2017.	20
3.3.2.1. Hallazgo administrativo por el incumplimiento a lo pactado contractualmente y la falta de gestión oportuna por parte del IDU en el control y seguimiento, al no imponer las multas respectivas.	22
3.3.3. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1504-2017.	24
3.3.4. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1505-2017.	28
3.3.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de Cuatrocientos Noventa y Dos Millones Novecientos Cuarenta y Cuatro Mil Trescientos Cuarenta Pesos \$492.944.340,00 M/cte, por la falta de gestión por parte del IDU en el control y seguimiento, al no imponer la multa respectiva frente al incumplimiento del contrato desde su inicio, el cual superó el 5% de avance, establecida contractualmente.	29
3.3.5. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1509-2017.	32
3.3.6. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1521-2017	35
3.3.7. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1524-2017.	46

3.3.7.1. Hallazgo Administrativo Con Presunta Incidencia Disciplinaria Por Iniciación Tardía Del Contrato De Obra IDU-1524 De 2017.....	48
3.3.8. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1562-2017.....	51
4. OTROS RESULTADOS	53
4.1. ATENCIÓN DERECHOS DE PETICIÓN SISTEMA TRANSMILENIO CARRERA SÉPTIMA.....	53
4.1.1 Contrato de Consultoría IDU-1073 de 2016	53
4.1.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de planeación por parte del IDU, en la estructuración y publicación en el SECOP, de los Prepliegos de la Licitación Pública 014 de 2018, del proyecto de Transmilenio por la Carrera 7, sin que contará con el acta de terminación del Contrato de Consultoría IDU-1073-2016.	53
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO	58

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctora
YANETH ROCIO MANTILLA BARÓN
Directora General
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU
Calle 22 No. 6-27
Código Postal 110311
Ciudad

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño al Instituto de Desarrollo Urbano -IDU, vigencia 2017-2018, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados

en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

El Mantenimiento preventivo y correctivo de puentes peatonales existentes en la ciudad de Bogotá, en el marco del Plan de Desarrollo 2016-2020 “*Bogotá Mejor Para Todos*”, se ejecuta a través de la meta “*Mantener (Unidades) de Puentes Peatonales*” perteneciente al Proyecto de Inversión 1061 “*Infraestructura para peatones y bicicletas*”, que para vigencia 2017, celebró 45 contratos de obra e interventoría por el rubro de inversión por valor de \$ 217.841,04 millones, de los cuales 8 corresponden a Contratos de Obra referentes al Mantenimiento preventivo y correctivo de puentes peatonales existentes en la ciudad de Bogotá, por un valor de \$127.013,41. Durante la vigencia 2016 no se registró apropiación presupuestal por este concepto.

Durante la vigencia 2017, la meta “*Mantener Unidades de Puentes Peatonales*” del Proyecto 1061 “*Infraestructura para peatones y bicicletas*”, registró una ejecución presupuestal del 90,06% de los recursos programados y una ejecución de la meta física de apenas el 4,32% de la programación realizada por la entidad.

Aunado a lo anterior, en la vigencia 2016 el IDU no ejecutó recursos, ni efectuó avance físico de la meta. Así las cosas y de acuerdo con las cifras de avance físico de la meta “*Mantener unidades de puentes peatonales*”, reportadas por el IDU, se puede evidenciar que la entidad en dos años de ejecución del Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor Para Todos*”, solamente ha realizado avances físicos en un 4,32% de lo programado en el Plan de Acción 2016-2020.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF– dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en

la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,



JUAN DAVID RODRÍGUEZ MARTÍNEZ
DIRECTOR SECTOR MOVILIDAD

Revisó: Dra. Vianney Celedón Aponte-Subdirectora de Fiscalización Infraestructura
Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

El Mantenimiento preventivo y correctivo de puentes peatonales existentes en la ciudad de Bogotá, en el marco del Plan de Desarrollo 2016-2020 “*Bogotá Mejor Para Todos*”, se ejecuta a través de la meta “*Mantener (Unidades) de Puentes Peatonales*” perteneciente al Proyecto de Inversión 1061 “*Infraestructura para peatones y bicicletas*” cuyo objetivo es “*construir una ciudad para que las personas usen el espacio público y permanezcan en él, donde sea posible que las personas en condición de discapacidad, tengan la posibilidad de movilizarse por cualquier lugar y disfrutar su ciudad y donde la bicicleta sea protagonista de una movilidad sostenible contribuyendo a que haya menos tráfico y contaminación. Lo anterior en un marco de consolidación de las políticas, estrategias y metas del POT y los Planes Maestros de Espacio Público y de Movilidad que lo desarrollan.*”¹

De acuerdo con lo anterior y siguiendo los lineamientos del memorando de asignación de auditoría, se realizará evaluación de los contratos de Mantenimiento preventivo y correctivo de puentes peatonales existentes en la ciudad de Bogotá, correspondientes a las vigencias 2016 y 2017 y se evaluará el comportamiento de la meta del Plan de Desarrollo “*Mantener (Unidades) de Puentes Peatonales*” que durante la vigencia 2017 tuvo una ejecución presupuestal del 90% y una ejecución física del 4,32%.

2.1. Identificación de la Muestra de Auditoría

El proyecto de inversión 1061 “*Infraestructura para peatones y bicicletas*”, para la vigencia 2017, celebró 45 contratos de obra e interventoría por el rubro de inversión por valor de \$ 217.841,04 millones, de los cuales 8 corresponden a Contratos de Obra referentes al Mantenimiento preventivo y correctivo de puentes peatonales existentes en la ciudad de Bogotá, por un valor de \$127.013,41 millones, seleccionándose una muestra de 7 Contratos de Obra por valor de \$94.627,55 millones, correspondiente al 75%. Durante la vigencia 2016, no se registró apropiación presupuestal por este concepto.

¹ Banco Distrital de Programas y Proyectos - Ficha EBI-D Proyecto 1061 v.24 año 2018

CUADRO 1
MUESTRA CONTRATOS DE MANTENIMIENTO PUENTES PEATONALES
VIGENCIA 2017

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo de contrato	Objeto	Valor en Pesos
IDU-909-2017	1061	Obra	EL CONTRATISTA SE OBLIGA PARA CON EL IDU, A REALIZAR LAS OBRAS DE CONSERVACIÓN DE PUENTES PEATONALES EN BOGOTÁ D.C., INCLUYE SUPERESTRUCTURA, SUBESTRUCTURA Y ACCESOS.	\$ 2.665.892.885
IDU-1504-2017	1061	Obra	OBRAS DE CONSERVACIÓN DE PUENTES PEATONALES GRUPO 2 EN BOGOTÁ D.C., INCLUYE SUPERESTRUCTURA, SUBESTRUCTURA Y ACCESOS.	\$ 8.803.432.714
IDU-1505-2017	1061	Obra	OBRAS DE CONSERVACIÓN DE PUENTES PEATONALES DE LA MALLA VIAL ARTERIAL, GRUPO 3: TRONCALES AUTOPISTA NORTE, CALLE 26, CALLE 80, EN BOGOTÁ D.C., INCLUYE SUPERESTRUCTURA, SUBESTRUCTURA Y ACCESOS.	\$ 4.694.708.517
IDU-1509-2017	1061	Obra	OBRAS DE CONSERVACIÓN DE PUENTES PEATONALES DE LA MALLA VIAL ARTERIAL, GRUPO 4: TRONCALES AMÉRICAS, SUBA, CARACAS, NQS, EN BOGOTÁ D.C., INCLUYE SUPERESTRUCTURA, SUBESTRUCTURA Y ACCESOS.	\$ 4.287.518.135
IDU-1521-2017	1061	Obra	AJUSTES, COMPLEMENTACIÓN, ACTUALIZACIÓN, ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN A PRECIO UNITARIO FIJO CON MONTO AGOTABLE DE LA RED PEATONAL ZONA ROSA EN BOGOTÁ.	\$ 38.200.110.886
IDU-1524-2017	1061	Obra	ACTUALIZACIÓN, AJUSTES Y COMPLEMENTACIÓN DE DISEÑOS, Y CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL DE CINCO (5) PUENTES PEATONALES ATIRANTADOS UBICADOS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C.	\$ 4.319.748.449
IDU-1562-2017	1061	Obra	ESTUDIOS Y DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DE LA RED PEATONAL SABANA, GRUPO 2. BARRIOS RICAURTE Y CENTRO ADMINISTRATIVO, EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C.,	\$ 31.656.137.989

Fuente: Contratación IDU 2016-2017

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. Concepto del Control Fiscal Interno

La Contraloría de Bogotá en desarrollo de la presente auditoría realizó la verificación y el análisis de los sistemas de control aplicados por la entidad, con el fin de determinar la efectividad de los mismos, así como el nivel de confianza que se les puede otorgar. Por lo anterior efectuó, en cada uno de los contratos de la muestra de auditoría, el seguimiento y evaluación al cumplimiento del Manual de Gestión Contractual y el Manual de Interventoría, adoptados por la entidad.

La evaluación de la muestra de auditoría permitió determinar observaciones relacionadas con el incumplimiento en los términos de entrega de información y atraso en el cronograma de obra por parte de los contratistas frente y demoras en la suscripción de las actas de recibo final de conformidad con lo pactado contractualmente y los procedimientos establecidos.

3.2. Seguimiento al Plan de Mejoramiento

Teniendo en cuenta que a la fecha no se encuentran acciones incumplidas en el Plan de Mejoramiento Institucional del IDU, no se incluyeron acciones a evaluar.

3.3. Resultados de la Auditoría practicada

3.3.1. Evaluación Planes, Programas Y Proyectos.

Durante la vigencia 2017 se ejecutó el Plan de “Bogotá Mejor Para Todos” bajo seis (6) proyectos de inversión tal como se ilustra en el siguiente esquema.

CUADRO 2
PROYECTOS PLAN DE DESARROLLO – IDU-
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS		
PILAR O EJE TRANSVERSAL	PROGRAMA	PROYECTO
SEGUNDO PILAR - DEMOCRACIA URBANA	MEJOR MOVILIDAD PARA TODOS	1062 - CONSTRUCCIÓN DE VÍAS Y CALLES COMPLETAS PARA LA CIUDAD
		1063 - CONSERVACIÓN DE VÍAS Y CALLES COMPLETAS PARA LA CIUDAD

BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS		
PILAR O EJE TRANSVERSAL	PROGRAMA	PROYECTO
		1059 - INFRAESTRUCTURA PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE CALIDAD 1061 - INFRAESTRUCTURA PARA PEATONES Y BICICLETAS
CUARTO EJE - GOBIERNO LEGÍTIMO, FORTALECIMIENTO LOCAL Y EFICIENCIA	MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL	1047 - FORTALECIMIENTO, MODERNIZACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y DE LAS TICs EN EL IDU
PRIMER EJE - NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL	ARTICULACIÓN REGIONAL Y PLANEACIÓN INTEGRAL DEL TRANSPORTE	1002 - DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA PARA LA ARTICULACIÓN REGIONAL

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – IDU-

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Estos proyectos de inversión tuvieron en la vigencia 2017, la siguiente ejecución presupuestal:

**CUADRO 3
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL PLAN DE DESARROLLO
“BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS” VIGENCIA 2017**

Cifras en Millones de Pesos

COD. PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO DE INVERSIÓN	PROGRAMADO		EJECUTADO	
1059	Infraestructura para el Sistema Integrado de Transporte Público de calidad	\$ 30.130	3,12%	\$ 28.428	94.35%
1061	Infraestructura para peatones y bicicletas	\$ 189.986	19,66%	\$ 165.239	86.97%
1062	Construcción de vías y calles completas para la ciudad	\$ 521.808	53,98%	\$ 469.767	90.03%
1063	Conservación de vías y calles completas para la ciudad	\$ 123.876	12,82%	\$ 117.975	95.24%
1047	Fortalecimiento, modernización y optimización de la capacidad institucional y de las TICs en el IDU	\$ 100.799	10,43%	\$ 87.920	87.22%
TOTAL BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS		\$ 966.599	100 %	\$ 869.330	89.94%

Fuente: Plan de Acción 2016-2020 – IDU- SEGPLAN

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

El proyecto 1002 - *Desarrollo De La Infraestructura Para La Articulación Regional*, no tuvo apropiación de recursos para la vigencia 2017.

Con el objetivo de evaluar la Gestión Fiscal y los resultados del proceso contractual correspondiente a los compromisos suscritos, terminados y liquidados del Mantenimiento *preventivo y correctivo de puentes peatonales existentes en la ciudad de Bogotá* se evaluó la meta *“Mantener Unidades de Puentes Petonales”* correspondiente al proyecto de inversión 1061 *“Infraestructura para peatones y bicicletas”*.

3.3.1.1. Proyecto de Inversión 1061 - “Infraestructura para peatones y bicicletas”.

Objetivo general

1. Construir una ciudad para que las personas usen el espacio público y permanezcan en él, donde sea posible que las personas en condición de discapacidad, tengan la posibilidad de movilizarse por cualquier lugar y disfrutar su ciudad y donde la bicicleta sea protagonista de una movilidad sostenible contribuyendo a que haya menos tráfico y contaminación. Lo anterior en un marco de consolidación de las políticas, estrategias y metas del POT y los Planes Maestros de Espacio Público y de Movilidad que lo desarrollan.²

El proyecto 1061 tiene 11 metas programadas en el Plan de Acción – Componente de inversión de la Entidad, de las cuales se tomó como muestra la meta *“Mantener unidades de puentes peatonales”*.

² Banco Distrital de Programas y Proyectos - Ficha EBI-D Proyecto 1061 v.24 año 2018

CUADRO 4
PROYECTO 1061
“INFRAESTRUCTURA PARA PEATONES Y BICICLETAS”
META
“MANTENER UNIDADES DE PUENTES PEATONALES”
VIGENCIA 2017

* Cifras en Millones de Pesos

PROYECTO 1061				
	METAS	CÓDIGO DE LA META	RECURSOS PROGRAMADOS	% DE RECURSOS ASIGNADOS
			\$	
			189.986	100%
1	Mantener 185 Unidades De Puentes Peatonales	4	\$ 32.106	17%

Fuente: Plan de Acción 2016-2020 – IDU- SEGPLAN

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

A continuación se relaciona la ejecución de la meta evaluada, durante la vigencia 2017.

CUADRO 5
EJECUCIÓN META
“MANTENER UNIDADES DE PUENTES PEATONALES”
PROYECTO 1061
“INFRAESTRUCTURA PARA PEATONES Y BICICLETAS”
VIGENCIA 2017

* Cifras en Millones de Pesos

No. Proyecto	Proyecto de inversión	Descripción de las metas	Ejecución de Recursos*		Ejecución Física de la Meta	
			Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado
1061	Infraestructura para peatones y bicicletas	Mantener 185 Unidades De Puentes Peatonales	\$ 32.106	\$ 28.916	185	8

Fuente: Plan de Acción 2016-2020 – IDU- SEGPLAN

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

De la información reportada por la entidad en el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN, se puede extraer el siguiente análisis:

CUADRO 6
COMPORTAMIENTO DE LA META
“MANTENER UNIDADES DE PUENTES PEATONALES”
PROYECTO 1061
“INFRAESTRUCTURA PARA PEATONES Y BICICLETAS”
VIGENCIA 2017

NO. DE PROYECTO	DENOMINACIÓN PROYECTO	META	EJECUCIÓN VIGENCIA 2017		
			% EJ. PRESUPUESTAL	% EJ. FÍSICA	OBSERVACIONES
1061	Infraestructura para peatones y bicicletas	Mantener 185 Unidades De Puentes Peatonales	90.06%	4.32%	Se registró una ejecución presupuestal del 90%, sin embargo la ejecución física de la meta presentó un avance mínimo de tan solo el 4,32%. No se cumplió la meta proyectada para la vigencia 2017.

Fuente: Plan de Acción 2016-2020 – IDU- SEGPLAN

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Durante la vigencia 2016, el IDU no ejecutó recursos, ni realizó avance físico de la meta evaluada. Así las cosas y de acuerdo con las cifras de avance físico de la meta “Mantener unidades de puentes peatonales”, reportadas por el IDU, se evidenció que la entidad en dos años de ejecución del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos”, solamente ha realizado avances físicos de la meta en un 4,32% de lo programado en el Plan de Acción 2016-2020.

La ejecución presupuestal y el avance físico de las metas de los proyectos de inversión tienen origen en la contratación suscrita por la entidad, a continuación se detalla el comportamiento de la contratación de la meta “Mantener unidades de puentes peatonales” del proyecto 1061 durante la vigencia 2017.

CUADRO 7
CONTRATACIÓN PROYECTO 1061
“INFRAESTRUCTURA PARA PEATONES Y BICILETAS”
META “MANTENER UNIDADES DE PUENTES PEATONALES”

Cifras en Millones de Pesos

Proyecto PDD	PUNTO DE INVERSIÓN	NOMBRE DEL PUNTO	DESCRIPCIÓN META	UNIDAD	PROGRAMACIÓN META FÍSICA Km Carril (Dic 31)	EJECUCIÓN META FÍSICA Km Carril (Dic 31)	PRESUPUESTO O PROGRAMADO 2017 (Dic 31)	PRESUPUESTO EJECUTADO 2017 (Dic 31)	OBSERVACIONES (A Dic 31-2017)
1061	948	PUENTES PEATONALES	Mantener Puentes Peatonales	Puente Peatonal	9	8	\$ 7.752,13	\$ 4.695,76	Contrato 909 de 2017 en ejecución de obras
1061	1841	MAT PUENTES PEATONALES G1	Mantener Puentes Peatonales	Puente Peatonal	35	-	\$ 5.469,73	\$ 5.402,96	Contrato IDU-1504-2017, adjudicado el 30 de noviembre de 2017
1061	1842	MAN PUENTES PEATONALES G2	Mantener Puentes Peatonales	Puente Peatonal	50	-	\$ 9.821,92	\$ 9.821,92	Contrato IDU-1505-2017, adjudicado el 30 de noviembre de 2017
1061	1853	MANT. PUENTES PEATONALES G4	Mantener Puentes Peatonales	Puente Peatonal	58	-	\$ 5.062,54	\$ 4.995,77	Contrato IDU-1509-2017, adjudicado el 30 de noviembre de 2017
1061	1859	ZONAS BAJO PUENTES GRUPO A	Mantener Puentes Peatonales	Puente Peatonal	11	-	\$ 1.297,12	\$ 1.296,86	Contrato IDU-1542-2017, adjudicado el 15 de diciembre de 2017
1061	1860	ZONAS BAJO PUENTES GRUPO B	Mantener Puentes Peatonales	Puente Peatonal	11	-	\$ 1.351,46	\$ 1.351,33	Contrato IDU-1546-2017, adjudicado el 15 de diciembre de 2017
1061	1861	ZONAS BAJO PUENTES GRUPO C	Mantener Puentes Peatonales	Puente Peatonal	11	-	\$ 1.351,42	\$ 1.351,24	Contrato IDU-1538-2017, adjudicado el 15 de diciembre de 2017
					185	8	\$ 32.106,34	\$ 28.915,84	
					4.32 %		90.06%		

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – IDU- Oficio OAP 20181151094091

De acuerdo con lo informado por el IDU mediante oficio No. DTP 20182251107701 del 20 de noviembre de 2018, la entidad realizó la proyección de las unidades de puentes peatonales a atender durante la vigencia de acuerdo a ciertos criterios de priorización tales como: Calificación Prediagnóstico, Solicitudes Comunidad y Entes de Control, Territorialización, Red de Accesibilidad y Conexiones a Troncales, lo que le permite determinar técnicamente el valor de la meta física a atender.

Sin embargo, como se deduce del cuadro anterior, la contratación de la meta *“Mantener Unidades de Puentes Peatonales”*, se realizó al finalizar la vigencia, lo que hace improbable cumplir con las proyecciones de la meta física atender, pues los contratos de obra, de acuerdo con los términos y plazos contractuales, estarían iniciando en la siguiente vigencia. Así las cosas, si bien es cierto que el IDU tiene en cuenta unos criterios técnicos para definir la proporción de la magnitud de la meta a atender, estos criterios no son congruentes con el estado de los procesos contractuales, toda vez que por una parte se planea atender un número determinado de unidades de puentes peatonales en la vigencia y por otra parte los procesos de selección tienen cronogramas de adjudicación estructurados para ejecutarse al final de cada vigencia. Es decir, no existe coherencia entre la planeación de las unidades de puentes peatonales a atender y la planeación de los procesos contractuales a través de los cuales se van a atender las unidades proyectadas.

3.3.1.1.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria por las deficiencias en la programación y ejecución de la meta “Mantener Unidades de Puentes Peatonales” del Proyecto 1061 “Infraestructura para peatones y bicicletas” durante la vigencia 2017.

Durante la vigencia 2017, la meta *“Mantener Unidades de Puentes Peatonales”* del Proyecto 1061 *“Infraestructura para peatones y bicicletas”*, registró una ejecución presupuestal del 90,06% de los recursos programados y una ejecución de la meta física de apenas el 4,32% de la programación realizada por la entidad.

El IDU mediante oficio No. OAP 20181151094091 del 15 de noviembre de 2018, suministra las aclaraciones solicitadas por este Ente de Control, relacionadas con la ejecución de la meta del proyecto 1061, evaluada en la presente auditoría. Por otra parte y dando cumplimiento al Decreto 215 de 2017 *“Por el cual se definen criterios para la generación, presentación y seguimiento de reportes del Plan Anual de Auditoría, y se dictan otras disposiciones”* que en su artículo 3 estipula: *“De conformidad con lo establecido en el presente Decreto, los Auditores, Jefes de Control Interno o quienes*

hagan sus veces, en las entidades u organismos distritales deberán presentar un informe de seguimiento y recomendaciones orientadas al cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo.”; la Oficina de Control Interno mediante oficio OCI 20181350296991, remitido en ejecución de la Auditoría de Regularidad PAD 2018, suministró el informe presentado correspondiente al corte del 31 de diciembre de 2017.

Una vez analizada la información suministrada por el IDU y de acuerdo con las evidencias encontradas, a continuación se relaciona la meta “Mantener Unidades de Puentes Peatonales” del proyecto 1061 que presentó deficiencias en su programación y ejecución durante la vigencia 2017, con las explicaciones entregadas por el IDU, el análisis y las observaciones realizadas por la Oficina de Control Interno de la entidad y el análisis de la Contraloría de Bogotá.

Teniendo en cuenta los hechos descritos anteriormente se considera pertinente efectuarle seguimiento en auditorías posteriores.

CUADRO 8
META “MANTENER UNIDADES DE PUENTES PEATONALES”
CON DEFICIENCIAS EN SU PROGRAMACIÓN
Y EJECUCIÓN DURANTE LA VIGENCIA 2017
PROYECTO 1061 “INFRAESTRUCTURA PARA PEATONES Y BICICLETAS”

Proyecto de inversión	Descripción de la meta	Análisis de Ejecución de Metas	Explicaciones IDU	Análisis y Observaciones OCI
1061 Infraestructura para peatones y bicicletas	Mantener 185 Unidades De Puentes Peatonales	Se registró una ejecución presupuestal del 90%, sin embargo la ejecución física de la meta presentó un avance mínimo de tan solo el 4,32%. No se cumplió la meta proyectada para la vigencia 2017.	Es propio señalar que la ejecución presupuestal en Segplan corresponde al compromiso de los recursos al cierre de la vigencia, la cual se logra con el registro presupuestal a la firma del contrato, la ejecución física se refleja posteriormente, razón por la cual, estos avances no son equivalentes, ni son susceptibles de comparación.	La meta física tuvo un desempeño del 4,32%, presentando un notorio rezago del 95,68%. La ejecución presupuestal tuvo un desempeño del 90,06%, presentando un rezago mínimo de 9,94%. Desempeño menor de la meta frente a la ejecución presupuestal

Fuente: IDU – Oficios OAP 20181151094091 - OCI 20181350296991

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

De acuerdo con el cuadro, la información de la ejecución de la meta suministrada por el IDU, no da cuenta de las razones claras del bajo avance físico de la misma, simplemente se limita a afirmar que la ejecución presupuestal de la meta y su avance físico no son comparables.

Si bien es cierto, la ejecución presupuestal de la meta y su avance físico son dos conceptos disímiles, es la misma entidad la que está estableciendo, a través de la

implementación inadecuada de los instrumentos de planeación, una condición que indica que durante la vigencia se atenderá la magnitud proyectada de la meta física con los recursos programados, convirtiéndolas así en dos conceptos susceptibles de comparación. Es decir, para el caso de la meta *“Mantener Unidades de Puentes Peatonales”*, la entidad estableció a través del Plan de Acción 2016-2020, que durante la vigencia 2017, se atenderían 185 unidades de puentes peatonales con un presupuesto de \$ 32.106,34 millones, tal y como se detalló en el cuadro donde relaciona la contratación suscrita durante la vigencia para atender la meta.

Así las cosas, el IDU no solamente tiene un rezago evidente de la ejecución física de la meta evaluada, también tiene una evidente falta de planeación frente a lo que proyecta ejecutar y los mecanismos que emplea para lograrlo. Como se analizó por parte de este Ente de Control, la entidad proyectó atender 185 unidades de puentes peatonales durante la vigencia 2017, sin embargo, los procesos contractuales que permitirían cumplir con la meta propuesta y que cuentan con un cronograma de proceso al momento de su estructuración, se adjudicaron al finalizar la vigencia, lo que demuestra una incoherencia entre lo que proyecta ejecutar durante la vigencia y la forma como planea hacerlo.

Es importante resaltar que la programación del avance físico de las metas fue proyectada por la entidad en la estructuración del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor Para Todos”* con un horizonte a cuatro años en el cual tuvo que tener en cuenta las variables que impactan la ejecución de los proyectos, tiene la posibilidad de hacer modificaciones y tiene un instrumento que le debe servir como guía para estructurar los procesos de tal manera que pueda cumplir con lo que se comprometió. Adicionalmente las observaciones planteadas por la Oficina de Control Interno de la entidad confirman que la ejecución física de la meta es muy baja frente a la programación de la vigencia.

Lo anterior deja entrever que la entidad no tiene una trazabilidad del proceso de ejecución del Plan de Desarrollo, incumpliendo de esta forma los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación; los cuales están estipulados en el Artículo 3° de la Ley 152 de 1994 *“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”*. El desempeño de la meta *“Mantener Unidades de Puentes Peatonales”* del Proyecto 1061 *“Infraestructura para peatones y bicicletas”* tiene relación directa con las evidencias plasmadas en la evaluación de los contratos de la muestra de auditoría.

Teniendo en cuenta lo descrito, presuntamente se incumple lo dispuesto en los literales b, c y f del artículo 2° de la Ley 87 de 1993 y los literales c, f, j, k y l del artículo 3° de la Ley 152 de 1994.

Valoración de la respuesta:

Una vez analizada la respuesta del informe preliminar allegada por la Entidad, mediante radicado Contraloría Bogotá #1-2018-30753 del 18 de diciembre de 2018, no se aceptan los argumentos planteados toda vez que en primer lugar, la información y las cifras plasmadas en el informe de auditoría, fueron obtenidas del *Plan de Acción 2016-2020. Componente de inversión por entidad con corte a 31/12/2017* del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN, del informe de seguimiento y recomendaciones orientadas al cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo presentado por el Jefe de Control Interno del IDU y las cuales fueron ratificadas por el IDU mediante oficio No. OAP 20181151094091 del 15 de noviembre de 2018.

En segundo lugar, la meta física programada y estimada de los puentes peatonales, no se encontraba definida en las condiciones que expresa la entidad en la respuesta al informe preliminar, puesto que tenía proyectado intervenir 9 unidades en la vigencia 2016, 185 unidades en la vigencia 2017 y 0 unidades para las vigencias 2018, 2019 y 2020. Lo anterior de acuerdo con lo plasmado en el *Plan de Acción 2016-2020. Componente de inversión por entidad con corte a 31/12/2017* del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN y lo ratificado por la entidad en el oficio No. OAP 20181151094091 del 15 de noviembre de 2018. Las modificaciones realizadas con posterioridad no fueron objeto de evaluación por parte de este Ente de Control, puesto que el análisis que se desarrolla de la ejecución de las metas, se efectúa con el comportamiento de las mismas con corte a 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior a la cual se realiza la auditoría, en este caso en la vigencia 2017. En el informe de auditoría, no se hace referencia al comportamiento de las metas durante la vigencia 2018, por el contrario, se analizan las debilidades en la planeación y ejecución de la entidad, frente a la meta específica analizada.

Así las cosas, las cifras plasmadas por la Contraloría de Bogotá en el informe de auditoría fueron obtenidas de los sistemas de planeación y seguimiento del Plan de Desarrollo del IDU y fueron contrastadas con la información proporcionada en el desarrollo de la auditoría, las cuales difieren con las expresadas por la entidad en la respuesta al Informe Preliminar de Auditoría, lo que deja entrever que la entidad

no tiene una unidad de criterio frente a lo que reporta, lo que en realidad ejecuta y lo que supervisa.

Adicionalmente se le reitera a la entidad que, si bien es cierto presenta argumentos a través de los cuales sustenta los niveles de avance físico de la meta evaluada, durante la vigencia 2017, es pertinente precisar que es la entidad la que reporta las cifras relacionadas con los recursos que planea ejecutar en el período del Plan de Desarrollo por cada una de las vigencias y es la que determina los avances físicos que tendrá cada meta en cada una de las vigencias, después de haber surtido distintos procesos de planeación, análisis y proyección. Por esta razón, es la misma entidad la encargada de establecer el alcance de los compromisos adquiridos y la que debe garantizar el cumplimiento de los mismos. Aunado a lo anterior la misma entidad reconoce la baja ejecución de las metas.

Por último se le aclara a la entidad que en el análisis de la ejecución de la meta “*Mantener Unidades de Puentes Peatonales*” solamente se reportaron como Contratos que alimentaban la meta los Contratos de Obra 909-2017, 1504-2017, 1505-2017 y 1509-2017. Los Contratos de Obra 1521-2017, 1524-2017 y 1562-2017, se incluyeron dentro de la muestra de auditoría, toda vez que el IDU mediante oficio No. DTGC 20184351022441 del 22 de octubre de 2018, reportó que hacían parte del *MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE PUENTES PEATONALES EXISTENTES EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ*.

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la entidad no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se debe incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.3.2. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-909-2017.

El contrato de obra pública No. 909 de 2017, contó con la modalidad de Licitación Pública IDU-LP-SGI-008-2016, cuyo objeto es: “*OBRAS DE CONSERVACIÓN DE PUENTES PEATONALES EN BOGOTÁ D.C., INCLUYE SUPERESTRUCTURA, SUBESTRUCTURA Y ACCESOS*”, adjudicado al Contratista CONSTRUCCIONES AP S.A.S, con fecha de suscripción el 14 de marzo de 2017, con valor inicial \$ 2.665

millones y con plazo inicial de 7 meses, a partir de 25 de abril de 2017, fecha en la cual se suscribió el acta de inicio.

Por otra parte el contrato de interventoría No. 937 de 2017, contó con la modalidad de Concurso de Méritos abierto, cuyo objeto es “INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, LEGAL, FINANCIERA, SOCIAL, AMBIENTAL Y SST PARA LAS OBRAS DE CONSERVACIÓN DE PUENTES PEATONALES EN BOGOTÁ, D.C”, adjudicado a INGENIERIA Y CONSULTORIA INGECON S.A.S, con fecha de suscripción el 29 de marzo de 2017, con un valor inicial \$ 539.734 millones, con un plazo inicial de 7 meses, contados a partir de 25 de abril de 2017, fecha en la cual se suscribió el acta de inicio.

A la fecha el contrato de obra cuenta con una prórroga de 1.5 meses y una adición por un valor \$ 1.293 millones, por otra parte la interventoría cuenta con 4 prórrogas y 4 adiciones por un valor total \$267.261 millones; 3 de estas adiciones fueron imputadas al contratista debido a que éste presentó en diferentes oportunidades los diseños de unas escaleras, los cuales no eran los adecuados para los puentes, por tal motivo la interventoría en varias ocasiones los devolvió generando el retraso de la entrega pactada inicialmente.

Los puentes peatonales priorizados para este contrato se encuentran localizados en las localidades de: Engativá, Suba, Bosa, Puente Aranda, Fontibón, Usaquén y Kennedy en la ciudad de Bogotá, así:

CUADRO 9
PUENTES PEATONALES PRIORIZADOS

ORDEN DE PRIORIDAD	ID	LOCALIZACIÓN PUENTE	LOCALIDAD
1	22144976	Av. Del congreso Eucarístico (AK 68) por calle 79D	Engativá
2	24119426	Av. Rodrigo Lara Bonilla (Ac 127) por carrera 51 ^a	Suba
3	24119431	Av. San Bernardino (calle 82 ^a sur-rio Tunjuelito por Carrera 81c	Bosa
4	22152227	Av. Del congreso Eucarístico (Ak 68) por Av. américas (norte)	Puente Aranda
5	24119387	Calle 16 por cra 79D	Fontibón
6	22151865	Av. Boyacá por Calle 93	Engativá
7	22146571	Av. Callejas (AC 127) por cra 11B Bis	Usaquén

ORDEN DE PRIORIDAD	ID	LOCALIZACIÓN PUENTE	LOCALIDAD
8	24119505	Av. Ciudad de Cali por calle 20 (CC hayuelos)	Fontibón
9	24124569	Av. Ciudad de Cali por calle 6D (Biblioteca Tintal)	Kennedy

Fuente: Informe mensual 1 interventoría

3.3.2.1. Hallazgo administrativo por el incumplimiento a lo pactado contractualmente y la falta de gestión oportuna por parte del IDU en el control y seguimiento, al no imponer las multas respectivas.

Producto de la evaluación de los contratos de obra e interventoría, se evidenció el incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista de obra, desde el inicio de su ejecución, situaciones comunicadas por parte de la Interventoría al IDU, desde el mes de junio de 2017, sin que la entidad haya tomado acciones efectivas a la fecha, que no han permitido el recibo final de la obra.

Los incumplimientos se ocasionaron por:

- Fechas de entrega final de los diagnósticos, estudios y diseños, posteriores a lo pactado contractualmente y reiterado por la interventoría INGENIERIA Y CONSULTORIA INGECON S.A.S, en sus informes mensuales e informes de presunto incumplimiento contractuales³.

Esta situación contraviene lo pactado en las cláusulas contractuales, cláusula tercera, plazo que reza:

“(…) el contratista debe elaborar los diagnósticos completos a cada puente, y obtener la aprobación de la Interventoría, dentro de los diez (10) días calendario después de firmada la Acta de Inicio”...

...” los diseños completos, de los puentes peatonales, que no fueron aprobados durante el primer mes, deberán ser presentados, aprobados por la Interventoría y avalados por

³ Informe del 27 de octubre de 2017. Radicado 20175260782122
Informe del 15 de febrero de 2018. Radicado 20185260131142
Informe del 01 de marzo de 2018. Radicado 20185260184152
Informe del 12 de abril de 2018. Radicado 20185260337322
Informe del 09 de agosto de 2018. Radicado 20185260816392

la Dirección Técnica de Diseños del IDU, faltando tres (3) meses para la terminación del plazo contractual (...)”

- La no entrega de los informes mensuales, dentro de los plazos establecidos, resaltando que terminado el contrato de obra el 02 de abril del presente año, a la fecha de esta auditoría, 8 meses posteriores, se encuentran pendientes de recibo los correspondientes de febrero y marzo de 2018.⁴

Esta situación contraviene el Manual de Interventoría y/o Supervisión de Contratos V4, **6.2 INFORMES DE INTERVENTORIA, 6.2.2. Para contratos misionales de Obra, 6.2.2.3 Informe mensual** que enuncia:

*“(...) dicho informe debe ser entregado al supervisor del IDU dentro de los siguientes diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de corte mensual del contrato (...)”
(...) en caso de observar algún presunto incumplimiento o que la información no sea clara o veraz, el informe debe ser devuelto por el supervisor dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su radicación por parte de la interventoría, con las observaciones pendientes, para que la misma realice los ajustes correspondientes. La interventoría, por su parte, contara con un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación emitida por el IDU para realizar los ajustes solicitados y volver a radicar el informe en la entidad”.*

- El contrato cuenta con acta de terminación del 02 de abril de 2018, en donde en el literal (*D relación de detalles pendientes*) se establecieron unas fechas para la entrega de los mismos y una vez revisada la documentación, este ente de control encontró que transcurridos aproximadamente 4 meses, desde que se generó dicha acta, estos pendientes no fueron entregados en el tiempo establecido. Situación ratificada por la interventoría en visita de inspección del día 15 de agosto de 2018⁵.

Estas situaciones denotan la falta de gestión por parte del IDU para ser efectivas las sanciones pertinentes establecidas contractualmente y en los manuales correspondientes.

Valoración de la respuesta:

⁴ Respuesta del IDU oficio 20183561084161 del 13 de noviembre de 2018

Respuesta del IDU oficio 20183561117411 del 22 de noviembre de 2018

⁵ Oficio IDU 20185260850412 de 17 de agosto de 2018

Una vez analizada la respuesta del informe preliminar allegada por la Entidad, donde manifestaron *“(..) Como consecuencia de lo anterior, la Firma Interventora remitió correo de fecha 12 de diciembre de 2018, en el que adujo:*

“En consecuencia, nos permitimos aclarar que el Contratista CONSTRUCCIONES AP SAS a la fecha ya dio cumplimiento con las actividades requeridas para la firma del acta de recibo final de obra, estando a la espera de la aprobación por el IDU de los NPS que fueron entregados el pasado 10 de diciembre de 2018, una vez se cuente con dicha aprobación se podrá proceder a la firma del acta de recibo final de obras y de esta manera dar inicio al proceso de liquidación, para lo cual el Contratista deberá hacer entrega a la Interventoría de todos los insumos requeridos en el manual de interventoría v4” (..)”.

Evaluada la misma y teniendo en cuenta que la comunicación del recibo a satisfacción de las actividades requeridas para el acta de recibo final por parte del Interventor, se da por aceptada parcialmente.

En este orden de ideas, los argumentos presentados por la entidad desvirtúan la incidencia Disciplinaria, manteniéndose la incidencia administrativa. Así mismo, se debe incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad

3.3.3. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1504-2017.

Con base en la Licitación Pública IDU-LP-SGI-021-2017, el día 14 de diciembre de 2017, se suscribió el Contrato de Concesión IDU-1504-2017, entre el Instituto de Desarrollo Urbano IDU y Consorcio Peatonales Bogotá 2020, por un valor inicial de \$8.803,43 millones de pesos con un plazo inicial de diez (10) meses y cuyo objeto es: *“El contratista se obliga para con el IDU, a ejecutar las obras de conservación de puentes peatonales grupo 2 en Bogotá D.C., incluye superestructura y accesos”.*

Para este contrato se firmó el acta de inició el 22 de febrero de 2018, por lo que la fecha de terminación está prevista para el 21 de diciembre de 2018.

En desarrollo de la evaluación a este contrato se obtuvo copia de la licitación IDU-LP-SGI-021-2017, con base en la que se suscribió el contrato IDU-1504-2017, para conocer las condiciones generales de la contratación y conocer el anexo técnico donde se especifica que puentes y que se realizará en la ejecución del contrato.

Se identificaron dos actividades a realizar en la ejecución de este contrato, a saber:

- Actividades de diagnóstico que incluyen
 - Determinación de características físicas
 - Establecer estado de los puentes peatonales, accesos y espacio público de acceso.
 - Establecer tipo de intervención de conservación
 - Ejecución de estudios y diseños en caso que de requerirse.

- Actividades de conservación
 - Infra-Estructura
 - Súper-Estructura
 - Acceso de los puentes, espacio público de acceso.
 - Ejecución de estudios y diseños en caso que de requerirse

Igualmente adelantó la valoración de los documentos que hacen parte del contrato, tales como certificados de disponibilidad y registro presupuestal, pólizas de garantía, acta de inicio etc.

Para verificar el cumplimiento del objeto contractual se programó visita administrativa a una muestra de los puentes objeto de este contrato.

La visita administrativa se adelantó el 20 de noviembre de 2018, en compañía de funcionarios del IDU y en desarrollo de esta se suscribió acta de visita en donde queda plasmado el estado a la fecha de las obras y se obtuvo la siguiente información:

Para este contrato se priorizaron 35 puentes, que se muestran en el cuadro siguiente.

**CUADRO 10
PUENTES PRIORIZADOS**

No.	LOCALIZACIÓN
1	Av. de las Américas por Av. Boyacá
2	Av. España por KR 47
3	Avenida Ciudad De Cali por Canal Salitre (costado oriental)
4	Av. Rodrigo Lara Bonilla por KR 54 (Canal Callejas)
5	Av. Montes por KR 64A (Canal Comuneros)

No.	LOCALIZACIÓN
6	Av. Jorge Eliecer Gaitán por Av. del Congreso Eucarístico (costado occidental)
7	Av. Jorge Eliecer Gaitán por Kr 103
8	Av. Ciudad de Quito por Av. de los Comuneros (costado Oriental) (Canal Comuneros)
9	Av. de los Comuneros por KR 37 (Canal Comuneros)
10	Av. Laureano Gómez por CL 98
11	Kr 86J por Cll. 70 Sur (Río Tunjuelito)
12	Av. Ciudad de Quito por Cll. 67 ^a
13	Av. General Santander por TV 38A (Canal Río Seco)
14	Av. de los Cerros por Cll. 58S
15	Diagonal 15A por Carrera 98 (Río Fucha)
16	TV 105 por Cll. 69 (Canal Carmelo)
17	Av. Boyacá por Av. Mariscal Sucre (Portal tunal costado sur)
18	DG 15A por KR 98 (Río Fucha)
19	Av. Ciudad de Cali por Cll. 148
20	Kr 82A por Cll. 65A (Río Tunjuelito)
21	Cll. 75 por TV 56A (Canal Salitre)
22	Cl 37A S por KR 50A (Canal Río Seco)
23	Av. Boyacá por Av. Primero de Mayo (costado sur)
24	Av. Boyacá por Cll. 2BIS
25	Av. España por KR 87
26	Av. del Congreso Eucarístico por Av. José Celestino Mutis
27	Av. Boyacá por Cll. 64H (Canal Boyacá)
28	Av. del Congreso Eucarístico por Cll. 45
29	Av. Boyacá por Cll. 64 S
30	Avenida Pepe Sierra por Avenida Laureano Gómez (costado norte)
31	Av. Ciudad de Villavicencio por KR 44D
32	Av. Boyacá por Cll. 23C
33	Av. del Congreso Eucarístico por Cll. 22 ^a
34	DG 40ABIS por KR 15 (Canal Arzobispo)
35	Av. España por Av. Paseo de los Libertadores (costado norte)

Fuente: IDU

Considerando tanto el resultado de los diagnósticos entregados por el contratista, como que el contrato es a monto agotable, la meta física establecida para ejecución del contrato IDU-1504-2017, es de 28 puentes.

De estos 28 puentes se han entregado a la fecha 11, que se relacionan en el siguiente cuadro con su correspondiente ubicación:

**CUADRO 11
PUENTES ENTREGADOS**

No.	LOCALIZACIÓN
1	Av. Rodrigo Lara Bonilla por KR 54 (Canal Callejas)
2	Av. Montes por KR 64A (Canal Comuneros)
3	Av. Jorge Eliecer Gaitán por Av. del Congreso Eucarístico (costado occidental)
4	Av. Ciudad de Quito por Av. de los Comuneros (costado Oriental) (Canal Comuneros)
5	Av. Ciudad de Quito por Cll. 67 ^a
6	Diagonal 15A por Carrera 98 (Río Fucha)
7	TV 105 por CL 69 (Canal Carmelo)
8	DG 15A por KR 98 (Río Fucha)
9	Cll. 75 por TV 56A (Canal Salitre)
10	Av. del Congreso Eucarístico por Cll. 45
11	Av. del Congreso Eucarístico por Cll. 22 ^a

Fuente: IDU

De igual forma se están adelantando obras en otros 11 puentes, relacionados en el siguiente cuadro:

**CUADRO 12
PUENTES EN OBRA**

No.	LOCALIZACIÓN
1	Av. de las Américas por Av. Boyacá
2	Av. Boyacá por Av. Mariscal Sucre (Portal Tunal costado sur)
3	Av. Ciudad de Cali por Cll. 148
4	Av. Boyacá por Av. Primero de Mayo (costado sur)
5	Av. Boyacá por Cll. 2BIS
6	Av. Boyacá por Cll. 64H (Canal Boyacá)

No.	LOCALIZACIÓN
7	Av. Boyacá por Cll. 64 S
8	Avenida Pepe Sierra por Avenida Laureano Gómez (costado norte)
9	Av. Ciudad de Villavicencio por KR 44D
10	España por Cra. 47
11	España por Cra. 87

Fuente: IDU

A la fecha el avance de la ejecución del contrato es del 75% y no se han suscrito prórrogas, adiciones y/o modificaciones.

Dentro del flujo financiero, se evidenció que se realizó un anticipo por un valor de \$879,48 millones de pesos y al 20 de noviembre del año en curso, se han ejecutado \$4.412,86 millones de pesos de los \$8.803,43 millones de pesos del valor del contrato.

En general a la fecha de entrega de este informe, el contrato se encuentra en ejecución; la intervención de los puentes peatonales se está adelantando de acuerdo a lo establecido en el objeto contractual y dentro de los tiempos establecidos en el cronograma revisado y aprobado por la interventoría.

3.3.4. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1505-2017.

En la vigencia 2017 se suscribió el contrato de Obra 1505 de 2017, con el Objeto de realizar “*obras de conservación de puentes peatonales de la malla vial grupo 3: troncales autopista norte, calle 26, calle 80 en Bogotá, incluye superestructura, subestructura y acceso*”, con plazo de 8 meses, valor inicial de \$4.694.708.517 millones y con acta de inicio del 28 de febrero de 2018.

Las principales actividades que se ejecutan dentro del marco del contrato son las siguientes:

- Lavado de puentes en sus áreas más afectadas
- Pintura tanto en el componente metálico como concreto
- Reemplazo de pisos
- Mantenimiento espacio público

Mediante éste contrato se tenía previsto inicialmente ejecutar 50 puentes, sin embargo dentro de la priorización final que realizó el IDU, se tuvo en cuenta los siguientes criterios:

- Puentes con DPC
- Los que tengan mayor calificación según un formato del IDU

Finalmente el IDU determinó la ejecución de 11 puentes, 6 de ellos priorizados por DPC y los restantes 5 priorizados por petición de la Empresa Transmilenio.

3.3.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de Cuatrocientos Noventa y Dos Millones Novecientos Cuarenta y Cuatro Mil Trescientos Cuarenta Pesos \$492.944.340,00 M/cte, por la falta de gestión por parte del IDU en el control y seguimiento, al no imponer la multa respectiva frente al incumplimiento del contrato desde su inicio, el cual superó el 5% de avance, establecida contractualmente.

Desde el inicio de la ejecución del Contrato de Obra, se evidenciaron incumplimientos en el avance físico del contrato, hechos debidamente reportados por parte de la Interventoría JOYCO SAS al IDU, como lo señalan los informes semanales y mensuales y lo descrito en los oficios de respuesta⁶.

A la fecha de la auditoría, el contrato se encuentra suspendido, con un retraso físico en la ejecución de las obras en un 36%, situación que dio lugar a que la interventoría mediante el informe del presunto incumplimiento presentará al IDU la tasación de la multa por valor de Cuatrocientos Noventa y Dos Millones Novecientos Cuarenta y Cuatro Mil Trescientos Cuarenta Pesos \$492.944.340,00 M/cte.

Los retrasos fueron ocasionados por que:

- “(...) a la fecha solo se han entregado de lo contratado, a satisfacción tres (3) Puentes peatonales, cuatro (4) están en estado inactivo debido a la no realización de actividades por parte del Contratista de obra desde del 29 de septiembre de 2018, un (1) Puente peatonal estuvo activo de manera parcial en actividades de mantenimiento y siete (7) Puentes peatonales que a la fecha no han dado inicio en actividades de obra”.
- No disposición de cinco (5) frentes de obra trabajando de manera simultánea una vez iniciaron las obras.

⁶ Oficio respuesta IDU 20183661087361 del 14 de noviembre de 2018.

- Atraso en el cronograma de obra superando el 5% y no presentación del plan de contingencia⁷.

La suspensión del contrato aduce problemas de índole financiero y de capacidad de atender las obligaciones contractuales.

Esta situación permite colegir que pese al conocimiento por parte del IDU de los continuos incumplimientos del contratista de obra, éste no hizo efectiva las acciones legales pertinentes de manera oportuna, establecida en la cláusula Vigésima Primera Penal Pecuniaria establecida en el Contrato.

Adicional se contravino lo establecido en:

- **CLAUSULA DECIMA SEGUNDA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA (...)**
OBLIGACIONES GENERALES

(...) 3. “Mantener al frente de los trabajos todos los recursos necesarios para el normal y completo desarrollo del objeto contractual además de tener disponible y emplear el personal requerido para la oportuna ejecución del contrato, de conformidad con lo establecido en el Pliego de condiciones, adendas, anexos y apéndices. Si durante la ejecución del contrato se requiere el cambio de alguno de los profesionales, deberá remplazarse por otro de igual o mayor perfil, al exigido en el apéndice de personal del pliego de condiciones, previamente aprobado por la interventoría.”

- La Cláusula Décima Segunda, Obligaciones del Contratista, Obligaciones generales, numeral 10, que a la letra dice:

No implementar el plan de contingencia solicitado, a más tardar dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la presentación de incumplimientos y/o atrasos contractuales.

Numeral 14 de la misma Cláusula, Obligaciones específicas Etapa de ejecución:

No cumplir con el cronograma de obra actualmente aprobado:

No efectuar de manera inmediata los correctivos necesarios.

No presentar de manera inmediata a la interventoría para su estudio y aprobación el plan de contingencia.

- **CLÁUSULA TERCERA PLAZO, PARÁGRAFO CUARTO establece:** *El Contratista debe tomar las previsiones necesarias al elaborar su cronograma de ejecución de obras para atender, como mínimo, CINCO (5) FRENTES DE OBRA, laborando de manera simultánea en la zona de influencia indicada, estableciendo las características físicas y el estado de*

⁷ Oficio respuesta IDU 20184351140141 del noviembre 27 de 2018

condición de los puentes peatonales y el espacio público de acceso, definiendo el tipo de intervención de conservación que se debe efectuar.

Esta situación denota la falta de gestión por parte del IDU en el control y seguimiento, al no imponer la multa respectiva frente al incumplimiento del contrato desde su inicio, el cual ascendió al 36% de atraso, que ocasionó perjuicios de seguridad y movilidad para la ciudadanía, donde se ve altamente afectada por su no ejecución, impactando de manera negativa la programación para el desarrollo del proyecto planeado por la entidad para atender las necesidades de Infraestructura vial y de espacio público en las zonas de influencia del contrato, contrario a lo establecido en el Plan de Desarrollo; proyecto IDU Peatones y Bicicletas, adicional a los posibles sobrecostos en los que se verá abocado el IDU para dar cumplimiento con lo programado inicialmente.

Valoración de la respuesta:

La entidad manifiesta entre otros argumentos en su respuesta: *“(...) es evidente de la trazabilidad efectuada, que ante los reiterados presuntos incumplimiento del contratista, la entidad ha adelantado las gestiones tendientes a iniciar el correspondiente proceso sancionatorio que imponga(...)*

Considerando entonces que un traslado penal es el equivalente a la denuncia de un delito, es necesario mencionar que para que exista indicio de delito, la conducta que se anuncia como tal debe ser, por lo menos, presuntamente típica, antijurídica y entrañar culpa o dolo, de acuerdo con el Código Penal colombiano(...)”.

Si bien es cierto que la entidad adelantó algunas actividades frente al incumplimiento, no menos es cierto que a la fecha ésta no hizo efectiva las acciones legales pertinentes de manera oportuna.

En lo relacionado con los argumentos de la presunta incidencia penal, los argumentos expuestos por este sujeto de control serán tenidos en cuenta por esta Contraloría de Bogotá teniéndose como válidos y en favor del IDU.

En virtud de lo anterior y de acuerdo con el análisis efectuado por este Órgano de Control a la respuesta remitida, las explicaciones formuladas por la entidad se aceptan parcialmente, y se desvirtúa la incidencia penal, manteniéndose la incidencia administrativa, disciplinaria y fiscal.

Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se debe incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.3.5. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1509-2017.

Se hace una revisión del contrato mencionado suscrito por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, con el propósito de determinar posibles observaciones de auditoría.

En tal sentido se relaciona el mencionado proceso, así:

CUADRO 13
FICHA TÉCNICA CONTRATO DE OBRA N° IDU 1509-2017

CONCEPTO	DATOS
Objeto del contrato	Ejecución de las obras de conservación de puentes peatonales de la malla vial arterial, Grupo 4: Troncales Américas, Suba, Caracas, NQS, en Bogotá D.C., incluye superestructura, subestructura y accesos
Contratista	CONSORCIO INFRAESTRUCTURA PUENTES PEATONALES.
Fecha firma del contrato	14 de diciembre de 2017
Fecha de acta de inicio del contrato	1° de marzo de 2018
Plazo de ejecución	Ocho (8) meses
Valor inicial del contrato	\$4.287'518.135
Fecha de terminación del contrato	31 de octubre de 2018
Fecha de suspensión del contrato	31 de octubre de 2018
Fecha de Prórroga	7 de noviembre de 2018 (7 días calendario)
Término de prórroga	3 meses
Fecha de finalización actualizada	8 de febrero de 2019
Valor de la adición	\$2.270'238.471

Fuente: Expediente contractual IDU

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Se determina que, producto de la Licitación Pública N° IDU-LP-SGI-021-2017 se suscribe el contrato de obra N° IDU 1509-2017, en el cual se adjudica el Grupo N° 4 de la citada licitación al CONSORCIO INFRAESTRUCTURA PUENTES PEATONALES, mediante la resolución N° 6175 del 30 de noviembre de 2017. El acta de inicio del mencionado contrato está suscrita el 1° de marzo de 2018.

PÓLIZAS

Se revisa la existencia de los correspondientes CDP, así como la obligación de constituir las Pólizas de Cumplimiento por parte del contratista, cláusula decima novena del contrato, evidenciándose que la constitución de dichas garantías fueron

efectuadas en debida forma, así mismo, fueron allegadas en tiempo y su aprobación fue dada por la dependencia del IDU, encargada para tal propósito.

Es así que se revisaron los siguientes CDP's:

CUADRO 14

CDP	FECHA	MONTO
3369	25/08/2017	4.143,36 millones
3371	25/08/2017	24,97 millones
3372	25/08/2017	119,18 millones
TOTAL		\$4.287,51 millones

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Los 58 puentes peatonales diagnosticados están distribuidos de acuerdo con la siguiente tabla:

CUADRO 15

TRONCAL	N° DE PUENTES
CARACAS	4
AMÉRICAS	11
NQS	38
SUBA	5
TOTAL	58

Fuente: Expediente contractual IDU

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Se constató que de acuerdo con el contrato de Obra N° IDU 1509-2017 y luego del diagnóstico realizado por el contratista, de los 58 puentes peatonales priorizados a intervenir, efectivamente se podrá hacerlo solo en 14 de ellos, de acuerdo con lo informado en el Oficio CTE-CN-046-2018 del 11 de abril de 2018, suscrito por el Representante Legal de la interventoría del contrato, en el cual manifiesta:

“(…) Dentro de la valoración realizada por el contratista vemos con preocupación que el presupuesto consolidado para las actividades de conservación y mantenimiento de los 35 puentes peatonales relacionados en las memorias técnicas del informe presentado, superan considerablemente el valor contractual inicial del contrato de obra, el cual plantea en su meta física la intervención de los 58 puentes peatonales. En el presupuesto elaborado por parte del contratista se incrementa

notablemente el valor inicial contractual para 35 de los 58 puentes peatonales contemplados en el alcance del contrato, el cual tiene un valor de ONCE MIL SETECIENTOS SETENTA MILLONES SETECIENTOS VEINTI SEIS MIL CUATROCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$11.770.726.414), conociendo que el valor total del contrato es de CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS DIECIOCHO MIL CIENTO TREINTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$4.287.518.135) (...)

De la intervención programada de 58 puentes peatonales, se hizo efectivamente la intervención de 14 de ellos, los cuales se dieron, en razón a la justificación del contratista y avalada por el interventor del contrato.

Así mismo, en la justificación de la intervención de los 14 puentes peatonales de los 58 programados, el IDU, de acuerdo con el oficio de respuesta N° 20183661140911 del 28 de noviembre de 2018, a este Organismo de Control, manifiesta:

“(…) No obstante lo anterior, en el desarrollo del contrato de obra, fueron allegados a la Entidad requerimientos de ciudadanos y de organismos de control, para la atención de puentes peatonales debido al riesgo que podía presentar para los usuarios, por lo tanto, se le solicitó a la firma contratista iniciar con la atención de dichos puentes peatonales. Es por eso, que, se evidencian puentes peatonales intervenidos con una menor calificación, de acuerdo con el cuadro adjunto, el cual se realizó con la actualización de los Diagnósticos elaborados por el contratista y aprobados por la interventoría para determinar, los puentes peatonales a intervenir con la Adición y Prórroga del contrato de Obra IDU-1509-2017”

Con base en el memorando 20183660267133 del 23 de octubre de 2018, el Director Técnico de Mantenimiento del IDU y haciendo referencia al comunicado de la firma interventora CTE-CN-404-159-2108 y con radicado del IDU 20185261055062 del 5 de octubre de 2018, oficia a la Dirección Técnica de Gestión Contractual, a efectos de que sea proyectado para la firma por parte de la Subdirección General de Infraestructura de la mencionada entidad, la adición y prórroga del contrato de Obra IDU-1509-2017, entre otras, por las siguientes razones:

“(…) Nos permitimos informar el cambio en la meta física del contrato de obra IDU 1509 de 2017, la cual ha disminuido por las siguientes razones:

- 1. En el momento de realizar la actividad de conservación de los puentes peatonales ejecutados dentro de la programación de*

obra, se ha detectado específicamente en la actividad de retiro y reposición del piso en aluminio, el aumento en las cantidades consideradas inicialmente, debido al daño generalizado que presentan estas estructuras y que ha avanzado con el tiempo antes de su intervención.

- 2. Igualmente, se ha presentado el vandalismo continuo con el robo de láminas de aluminio y elementos metálicos, que se ha generado en los puentes peatonales donde se cuenta con poca iluminación y la vigilancia es nula.*
- 3. Estos elementos han sido reinstalados oportunamente por el contratista CONSORCIO INFRAESTRUCTURA PUENTES PEATONALES en repetidas ocasiones, a medida que se suceden los hechos, evitando mayores anomalías en el tránsito seguro de los peatones usuarios de estas estructuras.*

Así las cosas, tenemos un disminución en la meta física del contrato en desarrollo, la cual a la fecha y una vez realizado el ajuste presupuestal se tendría como máximo una intervención de 14 puentes peatonales.”

El documento de adición y prórroga se suscribe el 7 de noviembre de 2018, la adición se establece por dos mil doscientos setenta millones doscientos treinta y ocho mil cuatrocientos setenta y un pesos moneda corriente (\$2.270,24 millones) y la prórroga está dada por el término de tres (3) meses.

El contrato objeto de análisis presenta el siguiente balance:

- Valor facturado de acuerdo con el Acta N° 12 de recibo parcial 6 del 30/09/2018: \$2.964,78 millones
- Valor del Anticipo Girado: \$429,75 millones
- Valor del Anticipo Amortizado: \$429,75 millones
- Avance físico Programado con corte al 29/10/2018: 98.73%
- Avance físico Ejecutado con corte al 29/10/2018: 99.29%
- Avance financiero Programado con corte al 29/10/2018: 98.28% \$4.213,89 millones
- Avance financiero Ejecutado con corte al 29/10/2018: 95.43% \$4.091,77 millones

3.3.6. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1521-2017

CUADRO 16
FICHA TÉCNICA CTO. IDU-1521-2017

CONTRATO DE OBRA No.	IDU-1521-2017
TIPO DE ADJUDICACIÓN:	LICITACIÓN PÚBLICA IDU-LP-SGI-026-2017
OBJETO:	AJUSTES, COMPLEMENTACIÓN, ACTUALIZACIÓN, ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN A PRECIO UNITARIO FIJO CON MONTO AGOTABLE DE LA RED PEATONAL ZONA ROSA EN BOGOTÁ.
CONTRATISTA:	CONSORCIO AVENIDA 82 NIT. 901.139.847-8 CONFORMADO POR: <ul style="list-style-type: none"> • CAVOSA OBRAS Y PROYECTOS S.A SUCURSAL COLOMBIA – 63% • SACYR CHILE S.A. SUCURSAL COLOMBIA – 37%
FECHA SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO:	19 DE DICIEMBRE DE 2017
VALOR:	\$38.200.110.886
FECHA DE INICIO:	02/febrero/2018
PLAZO INICIAL CONTRATO	24 MESES
CTO. INTERVENTORÍA	IDU-1563-2017
INTERVENTOR	INTERDISEÑOS INTERNACIONAL S.A.S

Fuente: Contrato de Obra IDU-1521-2017

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

Mediante Resolución No. 005431 del 19 de octubre de 2017, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU ordena la apertura de la Licitación Pública No. IDU-LP-SGI-026-2017, cuyo objeto es contratar los “AJUSTES, COMPLEMENTACIÓN, ACTUALIZACIÓN, ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN A PRECIO UNITARIO FIJO CON MONTO AGOTABLE DE LA RED PEATONAL ZONA ROSA EN BOGOTÁ”. En Audiencia de Adjudicación adelantada el día 12 de diciembre de 2017, el proceso fue adjudicado mediante resolución No. 006304, al Consorcio Avenida 82, único proponente.

El día 19 de diciembre de 2017, el IDU suscribe el Contrato de Obra IDU-1521-2017, con el Consorcio Avenida 82 cuyo objeto es “*El CONTRATISTA se obliga para con el IDU a realizar los: AJUSTES, COMPLEMENTACIÓN, ACTUALIZACIÓN, ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN A PRECIO UNITARIO FIJO CON MONTO AGOTABLE DE LA RED PEATONAL ZONA ROSA EN BOGOTÁ*” por un valor de \$38.200,11 millones y un plazo de ejecución de veinticuatro (24) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio y de acuerdo con los documentos precontractuales como los estudios previos, anexo técnico separable y demás documentos que

integran el proceso. El día 2 de febrero de 2018, se suscribió el acta de inicio del Contrato.

Paralelamente, el IDU aperturó proceso de Concurso de Méritos No. IDU-CMA-SGI-069-2017, para contratar la *“INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, LEGAL, FINANCIERA, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO PARA LA EJECUCIÓN DE LOS AJUSTES, COMPLEMENTACIÓN, ACTUALIZACIÓN, ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN A PRECIO UNITARIO FIJO CON MONTO AGOTABLE DE LA RED PEATONAL ZONA ROSA EN BOGOTÁ”*, el cual fue adjudicado mediante resolución No. 006305 del 12 de diciembre de 2017, modificada por la resolución No. 006508 del 19 de diciembre de 2017, a la Sociedad Interdiseños Internacional S.A.S.

El día 27 de diciembre de 2017, el IDU suscribe el Contrato de Interventoría IDU-1563-2017, con Interdiseños Internacional S.A.S. cuyo objeto es *“EI INTERVENTOR se obliga para con el IDU a realizar la INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, LEGAL, FINANCIERA, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO PARA LA EJECUCIÓN DE LOS AJUSTES, COMPLEMENTACIÓN, ACTUALIZACIÓN, ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN A PRECIO UNITARIO FIJO CON MONTO AGOTABLE DE LA RED PEATONAL ZONA ROSA EN BOGOTÁ”* por un valor de \$3.606,14 millones y un plazo de ejecución de veinticuatro (24) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

El Contrato de Obra se encuentra distribuido en cuatro etapas, como se relaciona a continuación:

CUADRO 17
CONTRATO DE OBRA IDU-1521-2017

ETAPA	DURACIÓN
Etapa Consultoría (Estudios y Diseños) (Investigación, Recopilación y Análisis de información)	Un (1) mes
Etapa Consultoría (Estudios y Diseños) Ajustes, Complementación, Actualización, Estudios, Diseño	Cinco (5) meses
Etapa de Consultoría aprobación interventoría, entidades y empresas de servicios públicos (A potestad y responsabilidad del contratista puede ejecutarse paralelamente con la Etapa de Estudios y Diseños, Incluye Armonización con las Empresas de Servicios Públicos)	Dos (2) meses
Etapa Construcción (Una vez se cuenta con las armonizaciones y aprobaiones correspondientes)	Dieciséis (16) meses

Fuente: Contrato de Obra IDU-1521-2017

La etapa de consultoría del Contrato de Obra IDU-1521-2017 contempla la entrega de los siguientes productos:

**CUADRO 18
PRODUCTOS CONTRATO DE OBRA IDU-1521-2017
ETAPA CONSULTORÍA**

PRODUCTO
TOPOGRAFÍA
ESTUDIO DE TRÁNSITO
SUELOS, GEOTÉCNIA
PAVIMENTOS
DISEÑO DE VÍAS
ESTUDIOS SOCIALES
ESTUDIOS AMBIENTALES Y SISO
DISEÑOS REDES ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO
DISEÑO DE REDES ETB, EPM, CODENSA, GAS NATURAL Y TELECOM
DISEÑO URBANO Y/O ESPACIO PÚBLICO
DISEÑO ANTEJARDINES
ESTUDIOS Y DISEÑOS ESTRUCTURALES
ARQUEOLOGÍA
PRESUPUESTO Y PRECIOS UNITARIOS - ELABORACIÓN PRESUPUESTO INTERVENTORÍA
ESPECIFICACIONES TÉCNICA DE CONSTRUCCIÓN
PROGRAMACIÓN DE OBRA

Fuente: Contrato de Obra IDU-1521-2017

Para la entrega de los productos contemplados en la etapa de Consultoría, El Contratista deberá tener en cuenta la documentación que se encuentra en el Centro de Documentación del IDU, relacionada con el Documento Técnico de Soporte "FACTIBILIDAD PROYECTO RED PEATONAL ZONA ROSA" y sus Anexos, adelantado por la Subdirección General de Desarrollo Urbano a través de la Dirección Técnica de Proyectos. Adicionalmente, los Contratos ya ejecutados por el IDU, y que tienen relación en el área de influencia directa.⁸

⁸ Anexo Técnico Separable – Proceso IDU-LP-SGI-026-2017. Página 9.

La etapa de Construcción del Contrato de Obra IDU-1521-2017, está distribuida en 3 sectores de intervención física:

1er. Sector - Desde la Carrera 13 hasta la Carrera 11 entre Calle 86 y Calle 82:

Este sector está dividido en 6 ejes de intervención en los cuales se realizarán las siguientes actividades:

**CUADRO 19
ACTIVIDADES DE INTERVENCIÓN SECTOR NO.1
CONTRATO DE OBRA IDU-1521-2017**

TIPO DE INTERVENCIÓN	ALCANCE DE INTERVENCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Reconstrucción de Aceras • Construcción Vía Pacificada • Bicicarril Bidireccional • Mantenimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstrucción de Aceras • Pacificación vía • Construcción Bicicarril Bidireccional (demarcación) • Reconfiguración de calzada • Ampliación y reconstrucción de aceras • Mantenimiento de Espacio Público

Fuente: Anexo Técnico Separable – Proceso IDU-LP-SGI-026-2017

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

2do. Sector - Desde la Carrera 13 hasta la Carrera 15 entre Calle 85 y Calle 80:

Este sector está dividido en 3 ejes de intervención en los cuales se realizarán las siguientes actividades:

CUADRO 20
ACTIVIDADES DE INTERVENCIÓN SECTOR NO.2
CONTRATO DE OBRA IDU-1521-2017

TIPO DE INTERVENCIÓN	ALCANCE DE INTERVENCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Reconstrucción de Aceras • Construcción Vía Pacificada • Bicicarril Bidireccional 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstrucción de Aceras • Pacificación vía • Construcción Bicicarril Bidireccional (demarcación) • Reconfiguración de calzada • Ampliación y reconstrucción de aceras

Fuente: Anexo Técnico Separable – Proceso IDU-LP-SGI-026-2017
Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

3er. Sector – Calle 80 y Calle 79B desde la Autopista Norte hasta la Carrera 7, y la Calle 83 desde la Carrera 9 hasta la Carrera 10:

Este sector está dividido en 7 ejes de intervención en los cuales se realizarán las siguientes actividades:

CUADRO 21
ACTIVIDADES DE INTERVENCIÓN SECTOR NO.3
CONTRATO DE OBRA IDU-1521-2017

TIPO DE INTERVENCIÓN	ALCANCE DE INTERVENCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Reconstrucción de Aceras • Construcción Vía Pacificada 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconfiguración y Reconstrucción de Sendero Peatonal. • Reconstrucción de Aceras • Pacificación vía • Reconfiguración de calzada • Ampliación y reconstrucción de aceras

Fuente: Anexo Técnico Separable – Proceso IDU-LP-SGI-026-2017. Modificadorio No. 3
Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

El tipo de intervención a realizar en cada uno de los sectores y su alcance, depende del polígono, el cual está delimitado en el Anexo Técnico Separable que hace parte de los documentos del proceso de Selección IDU-LP-SGI-026-2017.

El Contrato de Obra IDU-1521-2017 inició el 2 de febrero de 2018 y a la fecha se han suscrito las siguientes modificaciones:

CUADRO 22
MODIFICACIONES CONTRATO DE OBRA IDU-1521-2017

MODIFICACIÓN	CONCEPTO	FECHA
Modificadorio No. 1	Modificación del Literal II Obligaciones Específicas – Obligaciones previas a la firma del acta de inicio y el Literal II Obligaciones para la Ejecución del Contrato – Etapa Ajustes, Complementación, Actualización, Estudios y Diseños de la Cláusula Décima Primera.	1 de febrero de 2018
Modificadorio No. 2	Modificación de las Cláusulas Cuarta (Valor) y Vigésima Quinta (Subcontratación) del Contrato de Obra.	30 de mayo de 2018
Modificadorio No. 3	Modificación del Anexo Técnico Separable	2 de agosto de 2018
Prórroga No. 1	Prórroga por el término de dos (2) meses la Etapa de Consultoría Aprobación Interventoría, Entidades y Empresas de Servicios Públicos (A potestad y responsabilidad del contratista puede ejecutarse paralelamente con la Etapa de Estudios y Diseños, Incluye Armonización con las Empresas de Servicios Públicos), del Contrato de Obra IDU-1521-2017.	16 de octubre de 2018

Fuente: Prórroga No. 1 - Contrato de Obra IDU-1521-2017

Elaboró: Equipo auditor, Dirección Sectorial de Movilidad, Contraloría de Bogotá D.C.

El día 1 de octubre de 2018, a través del Acta No. 4, se suspende el Contrato de Obra por un término de 15 días calendario, con el objeto que el IDU evaluará una solicitud de prórroga radicada por el Consorcio Avenida 82, ante Interdiseños Internacional S.A.S. El 16 de octubre de 2018, a través del Acta No.5, se reinicia el Contrato de Obra.

El Consorcio Avenida 82, mediante comunicados Nos. CAV 8218-1-408 del 26 de julio de 2018 y CAV 8218-1-500 del 30 de agosto de 2018, radica ante la interventoría una solicitud de tramitar ante el IDU una prórroga al plazo de la *ETAPA DE CONSULTORÍA APROBACIÓN INTERVENTORÍA, ENTIDADES Y EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS* del Contrato de Obra IDU-1521-2017, por un término de dos (2) meses, con el objetivo de cumplir con las obligaciones contractuales, argumentando que se han presentado una serie de situaciones ajenas y no imputables a su responsabilidad, que han influido en forma negativa en la entrega oportuna de los productos exigidos en la etapa de consultoría.

Interdiseños Internacional S.A.S. mediante comunicados Nos. ZROSA 002-316-18 del 20 de septiembre de 2018, ZROSA 002-336-18 y ZROSA 002-337-18 del 16 de octubre de 2018, dirigidos al Contratista, conceptúa de forma positiva frente a la solicitud de tramitar una prórroga, con el propósito de terminar a satisfacción la etapa de consultoría del Contrato de Obra IDU-1521-2017. Sin embargo, frente a la inimputabilidad de responsabilidad frente al Contratista, difiere de lo manifestado por el Consorcio Avenida 82 asegurando que *“existen factores que permiten presumir que el contratista de obra no implementó las acciones requeridas que permitiesen dar total cumplimiento a la consecución de todos los entregables requeridos y que conlleven al recibo de la totalidad de los Estudios y Diseños para aprobación por parte de la Interventoría y posterior entrega al IDU”*⁹. Por lo anterior, el interventor mediante comunicado No. ZROSA 002-281-18, con radicado IDU No.20185260898432 del 28 de agosto de 2018, radicó ante el IDU una solicitud de inicio de procedimiento sancionatorio por el presunto incumplimiento de la entrega a satisfacción de los Estudios y Diseños por parte del Consorcio Avenida 82.

Teniendo en cuenta que se requiere ampliar el plazo de la etapa de consultoría del contrato de obra por un término de dos (2) meses para la entrega a satisfacción de la totalidad de los productos requeridos, es necesario adicionar el Contrato de Interventoría IDU-1563-2017, por cuanto se requiere personal para realizar la evaluación técnica de los productos entregados por el Contratista. Una vez analizado el personal que se requiere para realizar las aprobaciones pertinentes, la Interventoría concluye que el costo requerido para el desarrollo de sus funciones en el tiempo de prórroga del Contrato de Obra es de \$114,30 millones. De acuerdo con reuniones de conciliación en las cuales intervinieron el IDU y el Consorcio Avenida 82, se determinó que el costo de la adición del Contrato de Interventoría será asumido de la siguiente manera:

- Un 73,69%, correspondiente a \$84,23 millones, será asumido por el Consorcio Avenida 82, por los incumplimientos en la entrega de los productos, cuyas causas son imputables a su responsabilidad.
- Un 26,31%, correspondiente a \$30,07 millones, será asumido por el IDU, por el retraso de terceros (ETB, SDM, EAB, SDA y Ministerio de Cultura e Instituto Distrital de Patrimonio Cultural), cuya responsabilidad no es imputable al Contratista.

⁹ Prórroga No. 1 al Contrato de Obra IDU-1521-2017.

De acuerdo con la solicitud realizada por el Contratista y el concepto favorable emitido por el Interventor, en los términos anteriormente descritos, la Dirección Técnica de Proyectos en su calidad de Supervisor del Contrato de Obra en la Etapa de Consultoría, considera viable la prórroga solicitada y mediante memorando DTP No. 20182250261923 del 16 de octubre de 2018, solicita a la Dirección Técnica de Gestión Contractual, la prórroga de la etapa de consultoría del Contrato de Obra IDU-1521-2017.

El día 16 de octubre de 2018, se suscribe la Prórroga No. 1 al Contrato de Obra IDU-1521-2017, distribuyendo las cuatro etapas del contrato, como se relaciona a continuación:

CUADRO 23
CONTRATO DE OBRA IDU-1521-2017

ETAPA	DURACIÓN
Etapa Consultoría (Estudios y Diseños) (Investigación, Recopilación y Análisis de información)	Un (1) mes
Etapa Consultoría (Estudios y Diseños) Ajustes, Complementación, Actualización, Estudios, Diseño	Cinco (5) meses
Etapa de Consultoría aprobación interventoría, entidades y empresas de servicios públicos (a potestad y responsabilidad del contratista puede ejecutarse paralelamente con la Etapa de Estudios y Diseños, Incluye Armonización con las Empresas de Servicios Públicos)	Cuatro (4) meses
Etapa Construcción (una vez se cuenta con las armonizaciones y aprobaciones correspondientes)	Dieciséis (16) meses

Fuente: Prórroga No. 1 - Contrato de Obra IDU-1521-2017

Así las cosas, la etapa de consultoría del Contrato de Obra tendría como fecha de terminación el 15 de diciembre de 2018, la etapa de construcción iniciaría el 16 de diciembre de 2018, por lo cual la fecha de terminación del Contrato de Obra IDU-1521-2017, sería el 15 de abril de 2020, con un plazo de ejecución final de veintiséis (26) meses.

De acuerdo con lo manifestado por la interventoría y teniendo en cuenta que se hace indispensable prorrogar y adicionar el Contrato de Interventoría IDU-1563-2017, en los términos descritos anteriormente, la Dirección Técnica de Proyectos mediante Memorando DTP Nos. 20182250261843 del 16 de Octubre de 2018, solicitó a la Dirección Técnica de Gestión Contractual, la adición, prórroga y modificación para el contrato IDU-1563-2017 en las condiciones pactadas por la partes. La Prórroga No. 1, Adición No. 1 y Modificación No. 2 al Contrato de

Interventoría IDU-1563-2017, se suscribió el día 16 de octubre de 2018, por un término de dos (2) meses y un valor de \$114,30 millones, el cual será asumido en los términos pactados, pagado por el IDU con cargo al Proyecto de Inversión del Contrato y se descontará de los próximos pagos que se realizarán al Contratista de conformidad con la Cláusula tercera del contrato de Obra IDU-1521-2017.

Mediante oficio No. DTP 20182251098871 del 15 de noviembre de 2018, remitido a la Contraloría de Bogotá por parte del IDU, a la fecha, el estado de los productos de la Etapa de Consultoría del Contrato de Obra IDU-1521-2017 era el siguiente:

CUADRO 24
ESTADO PRODUCTOS
CONTRATO DE OBRA IDU-1521-2017
ETAPA CONSULTORÍA

PRODUCTO	AVANCE %	ESTADO ACTUAL
TOPOGRAFÍA	100%	<i>Entregado a la entidad con la implementación de observaciones. Radicado IDU No. 20185261120172.</i>
ESTUDIO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE Y SEÑALIZACIÓN	100%	<i>Entregado a SDM e IDU, se encuentra en proceso de implementación de observaciones por parte del Contratista.</i>
SUELOS, GEOTÉCNIA	100%	<i>Entregado a la Interventoría, se encuentra en proceso de implementación de observaciones por parte del contratista.</i>
PAVIMENTOS	100%	<i>Entregado a la Interventoría, se encuentra en proceso de implementación de observaciones por parte del contratista.</i>
DISEÑO DE VÍAS	100%	<i>Entregado a la entidad con la implementación de observaciones. Radicado IDU No. 20185261156302.</i>
ESTUDIOS SOCIALES	95%	<i>Avalado por el IDU, los productos del No.1 al No.9, el producto No. 10 debe ajustarse de acuerdo a reunión de finalización.</i>
ESTUDIOS AMBIENTALES Y SISO	95%	<i>Los productos ambientales se encuentran en proceso de revisión por parte del IDU, el informe final del</i>

PRODUCTO		AVANCE %	ESTADO ACTUAL
			área debe ajustarse de acuerdo a las últimas gestiones que se desarrollen en el área.
DISEÑOS REDES ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO		100%	Productos radicados y en proceso de revisión por parte de la Empresa de Acueducto, radicado E-2018-119954.
DISEÑO DE REDES ETB, CODENSA, NATURAL TELECOM EPM, GAS Y	CODENSA Y UAESP	50%	CODENSA y UAESP han generado observaciones a los productos, se encuentra en proceso de implementación por parte del contratista.
	ETB	90%	Entregado insumo. En proceso de revisión por parte de la ESP.
	EPM	90%	Entregado insumo. En proceso de revisión por parte de la empresa.
	TELECOM	90%	Entregado insumo. En proceso de revisión por parte de la empresa.
	GAS NATURAL	90%	Entregado insumo. En proceso de revisión por parte de la empresa.
DISEÑO URBANO Y/O ESPACIO PÚBLICO		100%	En revisión por parte del IDU.
DISEÑO ANTEJARDINES		90%	Sin remitir al IDU, En proceso de ajuste por parte del Contratista de Obra, por observaciones de la Interventoría.
ARQUEOLOGÍA		100%	Aprobado IDU
PRESUPUESTO Y PRECIOS UNITARIOS - ELABORACIÓN PRESUPUESTO INTERVENTORÍA		40%	Sin remitir al IDU. Devuelto con observaciones por parte de Interventoría.
ESPECIFICACIONES TÉCNICA DE CONSTRUCCIÓN			En proceso de ajuste y complementación por parte del contratista de obra.
PROGRAMACIÓN DE OBRA			

Fuente: IDU - Oficio No. DTP 20182251098871 del 15 de noviembre de 2018.

Frente a lo descrito en el estado de los productos, el Interventor mediante comunicado No. ZROSA 002-281-18 con radicado IDU No.20185260898432 del 28 de agosto de 2018, radicó ante el IDU una solicitud de inicio de procedimiento sancionatorio por el presunto incumplimiento de la entrega a satisfacción de los Estudios y Diseños por parte del Consorcio Avenida 82. De acuerdo con lo informado por el IDU en el oficio No. DTP 20182251098871 del 15 de noviembre de 2018, ante la modificación del cronograma del contrato surtido por la suscripción de

la Prórroga No. 1 al Contrato de Obra IDU-1521-2018, cesó la situación de mora, por lo que en aplicación de lo dispuesto en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, no se inició al proceso sancionatorio.

Así las cosas, la etapa de consultoría del Contrato de Obra IDU-1521-2017, no ha finalizado, por ende la etapa de obra no ha dado inicio, por lo cual la Contraloría de Bogotá, seguirá realizando evaluación de la ejecución contractual, con el objetivo de verificar que se dé cumplimiento al objeto contractual en los términos pactados entre las partes de acuerdo a las novedades y modificaciones contractuales surtidas.

3.3.7. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1524-2017.

Objeto: Actualización, ajustes y complementación de diseños, y construcción de las obras de reforzamiento estructural de cinco (5) puentes peatonales atirantados ubicados en la ciudad de Bogotá, D.C

Se analizó el contrato de obra pública No. 1524 de 2017, el cual se realizó por medio de selección abreviada por la declaratoria de desierto, teniendo en cuenta que el proceso había sido parte del proceso licitatorio IDU-LP-SGI-005-2017, para el cual mediante resolución de adjudicación No.004611, fue declarado desierto el grupo B y de acuerdo al Decreto 1082 de 2015 en su “Artículo 2.2.1.2.1.2.22. Contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto. La entidad estatal que haya declarado desierto una licitación puede adelantar el Proceso de Contratación correspondiente aplicando las normas del proceso de selección abreviada de menor cuantía.” Proceso que se puede revisar en el SECOP IDU-SA-SGI-002-2017.

Con fecha 20 de diciembre de 2017, se suscribe el contrato con el CONSORCIO ZC, representada legalmente por PEDRO MARIA GALVIS SANCHEZ, por un valor inicial de \$4.319 Millones y un plazo inicial de 10 meses. Se suscribe el acta de inicio con fecha 13 de marzo de 2018, con la firma interventora MAB INGENIERIA DE VALOR S.A

Verificado el anexo técnico, encontramos que los puentes peatonales a intervenir se encuentran ubicados de la siguiente manera:

1. Puente Peatonal avenida paseo de los Libertadores por calle 174 (Portal del Norte TM)
2. Puente Peatonal Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) por Avenida Luis Carlos Sarmiento (AV Esperanza – AC24)
3. Puente Peatonal Avenida la Constitución (AV Esperanza – AC24 – costado sur) por carrera 69
4. Puente Peatonal Avenida Luis Carlos Sarmiento (AV Esperanza – AC24 – Costado Norte) por carrera 69
5. Puente peatonal Carrera 69D por avenida Luis Carlos Sarmiento (AV Esperanza – AC24)

El contrato se divide en tres etapas y cada etapa debe concluir de manera total para empezar la otra:

1. Etapa de consultoría (actualización de diseños) por 3 meses.
2. Etapa de aprobaciones por 2 meses.
3. Etapa de construcción por 5 meses.

El contrato a la fecha ha presentado 3 prórrogas en tiempo, para un total de 60 días calendario, teniendo en cuenta que no se ha concluido la totalidad de los estudios y diseños. En las comunicaciones que presentó el interventor se dejó claro que las prórrogas se deben al incumplimiento por parte de la firma contratista en la entrega de los productos de la etapa de consultoría, es así, que el contratista asumió el valor de las prórrogas de la firma interventora.

El día 05 de octubre de 2018, se suspende el contrato de obra e interventoría, por un término de 4 meses y teniendo en cuenta que a la fecha no se cuenta con la aprobación del PMT por parte de la secretaria distrital de movilidad. En la información solicitada por este ente de control, el IDU informó que a la fecha no ha realizado pago alguno por concepto de ejecución del presente contrato y no se ha desembolsado los dineros a título de anticipo.

Producto del análisis se pudo determinar lo siguiente:

3.3.7.1. Hallazgo Administrativo Con Presunta Incidencia Disciplinaria Por Iniciación Tardía Del Contrato De Obra IDU-1524 De 2017.

El contrato de obra IDU 1524 de 2017, se suscribió entre las partes el 20 de diciembre de 2017 y el contrato de interventoría 1541 de 2017, se suscribió el 22 de diciembre de 2017 y se firma el acta de inicio el día 13 de marzo de 2018. Con base en lo anterior es claro inferir que el contrato de obra inicia dos (2) meses posteriores a la suscripción del mismo.

En la Cláusula Decima del contrato de obra IDU-1524 de 2017- II. Obligaciones específicas - obligaciones previas a la firma del acta de inicio, señala lo siguiente:

“Una vez cumplido lo anterior se procederá a la firma del ACTA DE INICIO, la cual deberá realizarse a más tardar dentro de los DIEZ (10) DÍAS calendario siguientes a la aprobación de la garantía del contrato de obra. Cuando el contrato de interventoría sea celebrado con posterioridad al contrato de obra, los 10 días para la suscripción del acta de inicio de este contrato, deberán ajustarse a la suscripción del contrato de interventoría. La no presentación de dicha documentación en los plazos estipulados del contrato, dará lugar a las sanciones previstas.”

Mediante Resolución Número 64312 de 2015, por la cual se adopta la versión 14.0 del Manual de Gestión Contractual del IDU, se indica en su numeral 8.2 REQUISITOS PREVIOS A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO:

“Las actas de inicio se suscribirán dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cumplimiento de los requisitos de ejecución, excepto para los contratos misionales cuyo término se encuentra regulado en el contrato.”

De igual manera en el numeral 7.3.1 Fase de Preliminares – Componente Técnico – Numeral 4 del manual de interventoría y/o supervisión de contratos versión 4.0, se establecen los términos para realizar la suscripción del acta de inicio.

Mediante comunicación DTP 20182251084441 recibida el 14 de noviembre de 2018, en respuesta a este Organismo de Control, la entidad suministra copia de la aprobación de la garantía del contrato de obra IDU-1524 de 2018, la cual evidenció como fecha de aprobación el día 11 de enero de 2018.

Lo anterior para observar, que pese a haberse suscrito el contrato de interventoría el 22 de diciembre de 2018 y contarse con la aprobación de la garantía del contrato de obra del 29 de diciembre de 2017, por parte de la Dirección de Gestión Contractual, solo hasta el 13 de marzo de 2018, es decir, más de dos (2) meses, se da inicio al contrato de obra IDU-1524 de 2017, demostrando con ello la falta de oportunidad y cumplimiento estricto a los plazos y requisitos descritos en el clausulado del contrato.

Aunado a lo anterior y verificando el sistema de Orfeo de la entidad, la firma interventora MAB INGENIERIA DE VALOR S.A, solicitó la apertura de un proceso sancionatorio por el no cumplimiento del término de suscripción del acta de inicio, el cual fue cerrado y a la fecha volvió a solicitar el inicio del proceso sancionatorio por el atraso en el cronograma del proyecto y la no entrega de los productos de la etapa de actualización, ajustes y complementación de estudios y diseños.

Como el proyecto no ha comenzado su etapa de construcción y a la fecha se encuentra suspendido el contrato de obra, se recomienda que el presente contrato se tenga en cuenta en próximos procesos auditores.

Valoración de la respuesta:

La respuesta del informe preliminar allegado por la Entidad, enuncia entre otros lo siguiente:

“Es fundamental establecer que la obligación y los plazos para cumplir los requisitos necesarios para la suscripción del acta de inicio es una carga y responsabilidad del contratista, y mal haría la entidad contratante si suscribiera el acta de inicio sin el acatamiento de todos y cada uno de los requisitos necesarios para el efecto. En consecuencia, el plazo establecido tanto en el contrato como en el manual fue inobservado por el contratista al no aportar los soportes requeridos, y frente a tal incumplimiento la interventoría y la Entidad obraron con la debida diligencia surtiendo el trámite correspondiente para conminar al contratista¹⁰, como resultado de lo cual se logró que éste cumpliera con lo necesario para finalmente suscribir el acta de inicio.

Sobre el particular, debe ponerse de presente que se tiene que la finalidad de la multa es conminar o apremiar al contratista para que se ponga al día en la obligación

que está en mora de cumplir, de lo que se colige que, una vez cumplida la obligación, es decir, habiéndose puesto el contratista al día en su obligación, no procedería el trámite de multa, ya que la misma procede precisamente para que el contratista se ponga al día en la prestación debida.

De acuerdo con lo anterior, es claro que, si bien el contrato se inició con posterioridad a las fechas señaladas en el mismo, la entidad adelantó las actuaciones tendientes a la normalización de dicha situación, imputable única y exclusivamente al contratista, siguiendo para el efecto los procedimientos internos establecidos.”

Se analiza la respuesta dada por la entidad, la cual no desvirtúa la observación presentada, en esta respuesta el IDU establece que efectivamente no se suscribió el acta de inicio como lo establece el contrato y los diferentes manuales de la entidad, debido a que el contratista no cumplió con la entrega de los documentos necesarios para firmar el acta de inicio.

Las características generales y principales de los pliegos de condiciones y el contrato es que el mismo es Ley Para Las Partes, lo anterior hace referencia a la obligatoriedad del contenido del contrato tanto para la administración como para los particulares interesados, por lo mismo lo que busca esta característica es lograr una vinculación lógica y funcional entre las actuaciones que adelanta la administración y los oferentes. Por lo anterior podemos ver como la actividad de la administración se convierte una actuación reglada, ya que tiene o encuentra un límite en el contenido del contrato y por lo mismo la administración no podrá aplicar reglas distintas de a las consagradas en el contrato.

En la respuesta dada a este ente de control, el IDU indica las fechas donde se realizaron más de 7 comunicaciones por parte del interventor, indicando el no cumplimiento de los requisitos para la firma del acta de inicio, por lo anterior la entidad debe realizar las actuaciones que se establecen en el contrato, manual de interventoría y en la Ley 1474 de 2011, en su artículo 86, para conminar al contratista a superar las dificultades.

Si bien es cierto que la entidad adelantó algunas actividades frente el incumplimiento, no menos es cierto que se presentó un retraso en la suscripción del acta de inicio de más de dos meses.

Finalmente, y por todo lo anterior, este ente de control considera que se debe realizar el correspondiente seguimiento al contrato de obra en posteriores procesos de auditoría.

Una vez analizada la respuesta dada por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se debe incluir en el plan de mejoramiento que presente la entidad.

3.3.8. Seguimiento Contrato de Obra No. IDU-1562-2017.

Fruto de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-035-2017, Adjudicada el día 19 de diciembre de 2017, las partes suscribieron el 27 de Diciembre el Contrato de Obra 1562 de 2017, con un valor inicial de \$31.656,14 millones de Pesos Colombiano, con un plazo inicial de 24 meses, con el objeto de que: *“El contratista se obliga con el IDU a realizar los “Estudios y Diseños y construcción de la red peatonal Sabana Grupo 2” Barrios RICAURTE Y CENTRO ADMINISTRATIVO, en la Ciudad de Bogotá.”*

El contrato de obra IDU 1562 de 2017, tiene un plazo total de 24 meses. El acta de inicio se firmó el 15 de marzo del 2018, segregando el plazo de la siguiente Manera:

- Etapa de Recopilación de la Información: Un (1) mes
- Etapa de Estudios y Diseños: Cinco (5) meses
- Etapa de Aprobaciones: Dos (2) meses
- Etapa de Construcción: Dieciséis (16) meses

En la actualidad este contrato se encuentra en la etapa de aprobaciones de los estudios y diseños por lo que no se ha girado anticipo alguno.

Realizada la auditoría al contrato de obra IDU 1562 de 2017, cuya vigencia es de 24 meses a partir de la suscripción del acta de iniciación, se determina que su ejecución, de acuerdo con el amparo presupuestal señalado con CDP de las vigencias 2017, 2018 y 2019, tendrá lugar durante la vigencia 2018 y 2019.

Por lo anterior, el contrato tendrá que verificarse posteriormente, con el fin de determinar el cumplimiento de todos los requisitos de planeación, adjudicación y ejecución.

4. OTROS RESULTADOS

4.1. ATENCIÓN DERECHOS DE PETICIÓN SISTEMA TRANSMILENIO CARRERA SÉPTIMA

4.1.1 Contrato de Consultoría IDU-1073 de 2016

En la vigencia 2017 se suscribió el Contrato de Consultoría 1073 de 2016, con el objeto de *“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”*, con fecha de inicio del 25 de enero de 2017, plazo inicial de 10 meses, con 4 prórrogas para una fecha de terminación final al 06 de junio de 2018. Con un valor de \$10.213,23 millones.

Producto del análisis se pudo determinar lo siguiente:

4.1.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de planeación por parte del IDU, en la estructuración y publicación en el SECOP, de los Prepliegos de la Licitación Pública 014 de 2018, del proyecto de Transmilenio por la Carrera 7, sin que contará con el acta de terminación del Contrato de Consultoría IDU-1073-2016.

El IDU el día 22 de octubre de 2018, publicó en el SECOP el proyecto de pliego de condiciones de la Licitación Pública 014 de 2018, con el objeto *“CONSTRUCCIÓN 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 Y DEMÁS OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTÁ D.C”*; proceso que se llevó a cabo sin contar con los requisitos mínimos exigidos por la Ley y las normas contractuales, como es el acta de terminación del Contrato de Consultoría 1073 de 2016, que tenía fecha final el 6 de junio de 2018 y que a la fecha de este informe no se ha suscrito,

es decir han pasados 6 meses, la entidad argumenta que la misma se encuentra en revisión de observaciones y salvedades¹¹.

Es así, como se observó que la entidad adelantó la publicación de prepliegos de la Licitación del proyecto Construcción para la adecuación al Sistema Transmilenio de la carrera 7, sin contar con la aprobación por parte de la Interventoría de la totalidad de los productos entregados por parte del consultor. No obstante, la entidad señaló mediante oficio ¹², que “(...)los productos que hacen parte del Contrato IDU-1073-2018 ... cuentan con el concepto de No Objeción por parte de las áreas técnicas competentes...relacionamos las comunicaciones mediante las cuales manifiestan haber recibido sin objeciones cada uno de los productos”, sin embargo, al revisar dichas comunicaciones, se evidenció que tan solo 2 productos de los 14 (Diseño redes de acueducto - Diseño redes de alcantarillado y Presupuesto y precios unitarios-Especificaciones técnicas - Programación de obra), cuentan con la frase “**concepto de No Objeción**” por parte del IDU.

Frente a este concepto, se preguntó a la entidad quien manifestó¹³ que “(...) Si bien algunas de las diferentes comunicaciones no contienen la expresión “concepto de No Objeción”, **lo cierto es, que estas comunicaciones presentan la afirmación “se da por recibido por parte del IDU”, con lo cual, se hace referencia a que cada uno de los componentes se encuentran recibidos a satisfacción por parte del IDU y por ende cuentan con el concepto de no objeción** por parte de la Dirección Técnica de Proyectos de este Instituto”. Negrilla y subrayado fuera de texto. Si bien es cierto las comunicaciones cuentan con esta frase de “dar por recibido por parte del IDU”, no se debe partir del hecho de una presunción de recibido a satisfacción y la no objeción de los mismos.

Aunado a lo anterior, se evidenció que el IDU no ha suscrito la minuta de cesión de derechos de autor de los productos de la consultoría, situación que no permitiría al IDU la utilización de estos y mucho menos su modificación y publicación.

El estudio previo del contrato de consultoría IDU-1073-2016, indica de manera clara la meta a la que apunta el proyecto, la cual es la siguiente: “**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**

¹¹ Respuesta oficio IDU 20182251122521 del 22 de noviembre de 2018.

¹² Respuesta oficio IDU 20182251145091 del 28 de noviembre de 2018.

¹³ Respuesta oficio IDU 20182251170551 del 05 de diciembre de 2018

la carrera 7ª hasta troncal caracas, incluyendo las conexiones operacionales, patio portal y demás obras complementarias las cuales corresponden a un corredor urbano de 19,1 kilómetros, 147.000 m2 de espacio público y 11.2 km de ciclorutas”. Negrilla y subrayado fuera de texto.

El estudio previo y el pre pliego de condiciones de la Licitación Pública No. IDU-LP-SGI-014-2018, indica lo siguiente:

“Los Proponentes reconocen que la disponibilidad de información que tenga relación con el Proceso de Selección y en especial la derivada de la ejecución de los contratos No. 207 de 1999, 025 de 2006, 033 de 2010 y **1073 de 2016** facilitada por el IDU en el cuarto de consulta dispuesto para tal fin en el centro de documentación del IDU en la Calle 20 No. 9-20 - o en los enlaces...

...sólo pretende facilitar el acceso a la información que reposa en los archivos del IDU. Por lo tanto, los estudios, diseños y conceptos estarán disponibles a título informativo, **entendiéndose por tanto que no es información entregada por el IDU para efectos de la presentación de las Propuestas, ni generan obligación o responsabilidad alguna a cargo del IDU, y por lo tanto, no hacen parte del Pliego o del Contrato.** En consecuencia, no servirán de base para reclamación alguna durante la ejecución del Contrato, ni para ningún reconocimiento económico adicional entre las partes, no previsto expresamente en el Contrato. Tampoco servirán para exculpar el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones adquiridas en virtud del Contrato”. Negrilla y subrayado fuera de texto.

En conclusión, aunque se trate de la publicación del Pre-pliego, que puede ser objeto de modificaciones, no menos es cierto que el mismo se debe publicar con la totalidad de los productos recibidos a satisfacción y con los respectivos derechos de autor de los productos de la consultoría y no se puede contradecir con lo establecido en los estudios previos de ambos procesos, porque la consultoría se contrató con el fin de entregar un estudio y diseño en FASE III, para contratar las obras de construcción del Transmilenio y en el estudio previo del proceso de obra se indica que los productos publicados son de manera de información y no hacen parte del pliego ni del contrato. Lo anterior genera incertidumbre a los futuros proponentes, teniendo en cuenta que la presente contratación no contempla un ítem para la revisión de los estudios y diseños suministrados por la entidad.

Estas situaciones podrían generar posibles sobrecostos, mayores cantidades de obra, retrasos de la misma y reconocimiento de pagos adicionales por conceptos de

revisión de estudios y diseños, que realice el contratista por posibles modificaciones a los mismos.

Teniendo en cuenta los actos descritos anteriormente y de conformidad con el deber del cumplimiento del principio de planeación en la contratación estatal, el negocio jurídico a perfeccionarse debe responder a unos diseños, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público¹⁴ y en el mismo sentido este, permite hacer efectivo el principio de la economía contemplado en el artículo 25 de la ley 80 de 1993 para que la destinación de los recursos destinados sean utilizados de forma eficiente.¹⁵

Lo descrito anteriormente, contraviene lo establecido en:

- Numeral 7.2.3. Obligaciones aplicables a los contratos de consultoría - Fase de entrega, revisión y aprobación – Manual de Interventoría y Supervisión de los Contratos versión 4.0 del IDU.
- El artículo 16 de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, toda vez que el proyecto no cuenta con el grado de maduración en FASE III.

Valoración de la respuesta:

La entidad manifiesta entre otros argumentos *“(…)Ni en la Ley, ni en los requisitos internos, se exige que para dar inicio a la publicación de un proceso de selección, se deba contar previamente con el acta de terminación respectiva(…)”*

La cesión de derechos de autor fue suscrita el pasado 10 de diciembre(…)”

Si bien es cierto que en la Ley, ni en los requisitos internos se exige el acta de terminación, no menos es cierto que el principio de planeación no es aplicado, por cuanto no se dio cumplimiento con lo establecido en el estudio previo del contrato de consultoría IDU-1073-2016, que enunció: **“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 lo descrito en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, que establece claramente que la MADURACIÓN DE

¹⁴ Ley 80 de 1993, artículo 3.

¹⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C N° de radicado 6800123-15-000-1998-01743-01, del 24 de abril de 2013.

PROYECTOS, numeral 12, que dice: *“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, **deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos**, y los pliegos de condiciones, según corresponda”*; sin embargo, publicaron los pre-pliegos sin contar con la totalidad de los productos recibidos a satisfacción (estudios y diseños) y los derechos de autor de los productos de la consultoría 1073 de 2016.

Es de precisar, que el objeto del contrato de obra a contratar producto del proceso licitatorio, será únicamente la construcción, el cual no contempla dentro del mismo la revisión y/o actualización de diseños; por lo tanto, en la publicación de prepliegos debió contar con los estudios y diseños recibidos a satisfacción.

En virtud de lo anterior, los argumentos presentados por la entidad no desvirtúan la observación, por lo tanto se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se debe incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la entidad.

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVAS	5	N.A	3.3.1.1.1., 3.3.2.1., 3.3.4.1., 3.3.7.1., 4.1.1.1.
2. DISCIPLINARIAS	4	N.A	3.3.1.1.1., 3.3.4.1., 3.3.7.1., 4.1.1.1.
3. PENALES		N.A	
4. FISCALES	1	\$492.944.340	3.3.4.1.

N.A: No aplica.