



CONTRALORIA DE BOGOTÁ Folios: 1 Anexos: Si
Radicacion#2-2018-29118 Fecha 2018-12-21 12:34 PRO 1080190
Tercero: (ATM064202) URSULA ABLANQUE MEJIA
Dependencia: SUBDIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN CONTROL URBANO
Tip Doc: Oficio (SALIDA) Numero: 130100-34728

Una Contraloría aliada con Bogotá"

130100



No: 20184200116192 Folios: 1 Anexos: 22
Fecha: 21/12/2018 1:58pm Cód verif: 3f3d0
Remite: CONTRALORIA DE BOGOTIA

Doctora
ÚRSULA ABLANQUE MEJÍA
Gerente General
Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano-ERU
Autopista Norte No. 97-70 Pisos 3, 4 y 7
Código Postal: 110221
Bogotá D.C

ASUNTO: Comunicación Informe Final Auditoría de Desempeño Código 60, Vigencia 2012-2018. PAD 2018.

Cordial saludo doctora Úrsula:

En ejercicio de la función pública de control fiscal, establecida fundamentalmente en el artículo 267 de la Constitución Política, Ley 42 de 1993, en armonía con el Acuerdo Distrital 658 de 2016, modificado por el Acuerdo Distrital 664 de 2017 expedido por el Concejo de Bogotá D.C., así como en desarrollo del Plan de Auditoría Distrital-PAD 2018, Código 60, Auditoría de Desempeño, practicada a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C. y conforme con la actividad 26 del Procedimiento para adelantar Auditoría de Desempeño, adoptado en su nueva versión mediante Resolución Reglamentaria No. 001 del 17 de enero de 2018, de manera atenta remito en físico y en magnético el Informe final de la citada Auditoría.

Adicionalmente le comunico que el código para la transmisión del Plan de Mejoramiento que se derive del Informe Final de la referida auditoría, es a través del formulario No. 70.

Cordialmente,

PASTOR HUMBERTO BORDA GARCÍA
Director Sector Hábitat y Ambiente

Anexo: Si_x No. Folios: (41) Documento físico y Un (1) CD con archivo en PDF de Informe Final
Revisó y aprobó: Gustavo Francisco Monzón Garzón- Subdirector de Fiscalización Control Urbano
Elaboró: María Marlene Ramírez Gómez – Secretaria 440 - 08

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No. 26 A - 10
PBX. 3358888 Ext. 2162
Código Postal 111321

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ, D.C. -
ERU

PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO

CÓDIGO AUDITORÍA No. 60

Período Auditado Vigencias 2012 - 2018

PAD 2018

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá, D.C., diciembre de 2018





"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Juan Carlos Granados Becerra
Contralor de Bogotá, D.C.

Andrés Castro Franco
Contralor Auxiliar

Pastor Humberto Borda García
Director Sector Hábitat y Ambiente

Gustavo Francisco Monzón Garzón
Subdirector de Fiscalización Control Urbano

Martha Cecilia Mikan Cruz
Asesora
Adriana Margarita López Palacio
Asesora
Jaime Acevedo
Asesor

Equipo de Auditoría:

Lesbia Regina Peñuela Ramos	Gerente 039-01
Blanca Cecilia Casallas Contreras	Profesional Especializado 222-07
Dorisney Orduña Holguín	Profesional Especializado 222-07 (E)
Alexander Chinome Soto	Profesional Especializado 222-07
Henry Rubén Toro Acosta	Profesional Universitario 219-03
Sandra Milena Colmenares Vega	Profesional Universitario 219-03 (E)
Luis Henry Rodríguez Forero	Contratista (Apoyo)
Joseph Felipe Pulido	Contratista (Apoyo)

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	9
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	11
3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO	11
3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	11
3.3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA	12
3.3.1 Proyecto La Estación	12
3.3.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$400.000.000, y presunta incidencia disciplinaria, por contratar y pagar los diseños del Proyecto Inmobiliario La Estación, sin tener en cuenta los efectos de la suspensión del Decreto Distrital 364 de 2013 dispuesta por el Consejo de Estado, por lo cual finalmente ese proyecto no se materializó.....	12
3.3.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$701.082.592, y presunta incidencia disciplinaria, por el deterioro que presenta el Parque Zonal La Estación, ante la deficiente administración por parte de la ERU.....	16
3.3.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto no se ha gestionado eficaz y oportunamente la definición y liquidación del Proyecto denominado La Estación.....	20
3.3.2 Proyecto San Bernardo Tercer Milenio.....	23
3.3.2.1. Hallazgo administrativo por vulnerar el principio de planeación al no gestionar, liderar, promover, coordinar en debida forma las actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación del sector San Bernardo durante seis (6) años; y por celebrar un contrato de fiducia de administración de pagos para ejecutar el proyecto San Bernardo sin tener aprobado el Plan Parcial que permita la ejecución del mismo. 29	29
3.3.3 Gestión Contractual.....	31
3.3.3.1. Hallazgo administrativo por no publicar adecuadamente los documentos del proceso de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.....	31
3.3.3.2. Hallazgo administrativo, por no elaborar el análisis del sector en los contratos de prestación de servicios profesionales.....	35
4. OTROS RESULTADOS	38
4.1 ATENCIÓN DE QUEJAS	38
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO	41





CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

1. CARTA DE CONCLUSIONES

CÓDIGO DE AUDITORÍA No. 60

Bogotá, D.C.

Doctora

ÚRSULA ABLANQUE MEJÍA

Gerente General

Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C. - ERU

Autopista Norte # 97-70 Pisos 3, 4 y 7

Código Postal 110221

Bogotá, D.C.

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 a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C. - ERU, vigencias 2012 – 2018, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en los proyectos examinados.

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 la actividad auditada 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

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en los proyectos 'San Bernardo Tercer Milenio' y 'La Estación', no cumple los principios evaluados de eficacia, eficiencia y economía, de acuerdo con los hallazgos detallados en el informe.

En desarrollo de la auditoría se evaluaron las respectivas actividades, en el marco del objeto de la misma, en virtud de lo cual se pudieron establecer fundamentalmente las siguientes conclusiones:

- Proyecto 'San Bernardo Tercer Milenio':

La gestión en este proyecto no ha sido eficaz, lo cual tiene origen fundamentalmente en la falta de planeación, toda vez que a la fecha no se ha materializado adecuadamente, en tanto que se han trasladado recursos a la Fiducia Mercantil de Administración y Pagos Fideicomiso San Bernardo No. 06 de 2016, suscrito con Alianza Fiduciaria S.A., sin que se consoliden los objetivos previstos para San Bernardo Tercer Milenio.

- Proyecto 'La Estación':

Este proyecto finalmente no se llevó a cabo, pero sí se reconocieron recursos por su diseño con el consecuente presunto daño patrimonial al Estado.

Además, solo existe un parque cuya definición en materia de titularidad de su manejo aún se encuentra indefinida, en tanto que no se ha surtido un adecuado mantenimiento al bien recibido, deterioro que también compromete la situación de los respectivos bienes públicos, en el escenario de una gestión fiscal ineficaz e inoportuna.

- Respecto de la Gestión Contractual, relacionada con los proyectos evaluados:

En desarrollo de la auditoría, se evaluó el aspecto contractual relacionado con la gestión en los proyectos 'San Bernardo Tercer Milenio' y 'La Estación'.

Frente a las vigencias correspondientes que en materia de análisis contractual resultan procedentes en el contexto del presente ejercicio de control fiscal, se tiene que la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C. - ERU, durante la vigencia 2014, suscribió 146 contratos, por un valor de \$6.912.342.336 m/cte.

En la vigencia 2015, suscribió 136 contratos, por la suma de \$62.583.534.220 m/cte.

Durante la vigencia 2016, suscribió 235 contratos, por un valor de \$6.374.000.000 m/cte.

En la vigencia 2017, suscribió 303 contratos, por una suma de \$20.485.223.639 m/cte.

Para la vigencia 2018, se han suscrito 346 contratos, por valor de \$18.567.950.797 m/cte.

Para efectos de la presente auditoría, en el marco de análisis del Proyecto 'San Bernardo Tercer Milenio', se seleccionó como muestra un número de 19 contratos, por valor de \$1.874.356.063 m/cte., que comprenden desde la vigencia 2015 hasta 2018.

En relación con el proyecto 'La Estación', se seleccionó el Contrato de Fiducia Mercantil 058 del año 2014, por una suma de \$3.073.243.661 m/cte.

Por consiguiente, teniendo en cuenta la contratación de la ERU suscrita por la entidad para la gestión de los proyectos 'San Bernardo Tercer Milenio' y 'La Estación', la muestra total seleccionada para la presente auditoría de desempeño es de 20 contratos, por un valor de \$4.947.599.724 m/cte., que corresponden a los más significativos dentro del contexto descrito.

En el capítulo que enseguida de esta carta de conclusiones obra dentro del informe, denominado "ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA", se precisan los contratos tomados como muestra para la evaluación correspondiente.

Frente a la gestión contractual en desarrollo del ejercicio auditor, se establecieron especiales aspectos que se precisan fundamentalmente en el siguiente contexto, y que se generaron con ocasión de la evaluación integral de los respectivos contratos. Se presentan debilidades en materia de la publicidad de los contratos, desde la etapa previa, su ejecución, hasta el finiquito correspondiente, lo cual es determinante en la consolidación de la función administrativa, en armonía con la Ley de transparencia.

Así mismo, cuando se aplica el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la entidad no tiene en cuenta todos los requerimientos que el reglamento prevé, como lo relacionado con la modalidad de contratación directa y figuras que respecto de la misma deben operar como el análisis del sector.

De otra parte, los contratos de fiducia mercantil y los encargos fiduciarios no se están utilizando adecuadamente, sino que en ocasiones se asignan recursos, sin la materialización de los proyectos a los cuales se encuentran vinculados, lo que dificulta consolidar eficazmente la gestión dentro de ese ámbito institucional.

- Concepto sobre el control fiscal interno para el asunto auditado:

En relación con el tema auditado y el impacto del sistema del control fiscal interno en su desarrollo, se tiene que no se han logrado los objetivos institucionales con respecto a los proyectos en cuestión.

No han sido eficientes los controles para que la etapa de planeación de los proyectos de renovación urbana permitan consolidar posteriormente de manera oportuna los objetivos de cada uno, de modo que para el caso de San Bernardo hay recursos ubicados en una fiducia sin mayores actuaciones de fondo para su avance y realización, en tanto que el proyecto La Estación no se llevó a cabo y se adelantó sin contar con la base normativa sólida que lo viabilizara.

Los controles en materia de contratación no han sido entonces eficientes dentro de ese ámbito de actuación, además que en relación con el principio de publicidad se presentan debilidades e inconsistencias, al igual que en materia de cumplimiento de requisitos que el reglamento establece para las distintas modalidades de selección, como la contratación directa, cuando se aplica el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Los resultados se soportan en las situaciones determinadas en la evaluación a los a los diferentes factores, de modo que los aspectos correspondientes se plasman en el capítulo 'Resultados de la Auditoría' del informe.

Con ocasión de la presente auditoría, se configuraron 6 hallazgos administrativos, de las cuales uno (1) tiene incidencia fiscal y 3 generan una presunta incidencia disciplinaria, como se detalla en los Resultados de la Auditoría y en el Cuadro Consolidado de Observaciones contenido en la parte final del informe.

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 diez (10) 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,



PASTOR HUMBERTO BORDA GARCÍA
Director Técnico Sector Hábitat y Ambiente

Revisó: Gustavo Francisco Monzón Garzón – Subdirector de Fiscalización Control Urbano
Lesbia Regina Peñuela Ramos - Gerente 039 – 01
Elaboró: Equipo Auditor

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

Teniendo en cuenta la estructura de la presente auditoría de desempeño, se determinó la revisión y análisis de los proyectos ‘San Bernardo Tercer Milenio’ y ‘La Estación’ y los respectivos negocios fiduciarios celebrados para su desarrollo, a fin de establecer si la gestión de los recursos públicos puestos a disposición de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C. - ERU, frente al tema objeto de la auditoría, se ha realizado cumpliendo los principios de eficacia, eficiencia y economía.

En desarrollo de la auditoría, se previó el análisis del aspecto contractual relacionado con la gestión en los proyectos ‘San Bernardo Tercer Milenio’ y ‘La Estación’.

Para tales efectos, en el marco de evaluación del Proyecto ‘San Bernardo Tercer Milenio’, se seleccionó como muestra un número de 19 contratos, por valor de \$1.874.356.063 m/cte., que comprenden desde la vigencia 2015 hasta 2018, como enseguida se establece:

Cuadro No. 1: Muestra Evaluación Gestión Contractual Proyecto San Bernardo Tercer Milenio

Valor en pesos

No. Contrato	Tipo de contrato	Objeto	Valor
022-2015	Prestación de Servicios	Prestar apoyo profesional desde el área de Ingeniería a las zonas priorizadas en el proyecto semillero de Renovación Urbana – convenio 200 de 2012.	66.043.930
053-2015	Prestación de Servicios	Prestar apoyo profesional desde el área de ingeniería a las zonas priorizadas en el proyecto Semillero de Proyectos de renovación urbana - Convenio 200 de 2012	60.039.936
026-2015	Prestación de Servicios	“Apoyo profesional especializado a la Dirección Técnica en la gestión de proyectos, a través de la elaboración de documentos técnicos, análisis urbanísticos, el apoyo a la gestión interinstitucional e interna con las diferentes Dependencias de la Empresa de Renovación Urbana, en el marco del convenio 200 de 2012”.	57.524.489
079-2015	Prestación de Servicios	“Prestar servicios profesionales para apoyar a la Dirección Técnica de la ERU, en la revisión y actualización de la información técnica, urbanística y planimétrica necesaria en la formulación de los diferentes componentes en el marco de los proyectos priorizados nuevas zonas de oportunidad para la estructuración de núcleos de renovación.”	34.741.285
095-2015	Prestación de Servicios	“Prestar sus servicios profesionales apoyando a la Dirección Técnica de la empresa en la estructuración del componente urbano arquitectónico de los diferentes proyectos priorizados en el Programa Multifase de Revitalización del Centro y en el Semillero de Proyectos de Renovación urbana.”	52.767.232
062-2015	Prestación de Servicios	Prestar sus servicios profesionales apoyando a la Dirección Técnica de la Empresa, en la estructuración del componente urbano arquitectónico de los diferentes proyectos priorizados en el Semillero de Proyectos de renovación urbana - Convenio 200 de 2012	80.380.170
074-2015	Prestación de Servicios	Apoyar a la Dirección Jurídica en los trámites administrativos requeridos dentro de los procesos de gestión de suelo y adquisición de predios por motivos de Utilidad Pública, en sus etapas de diagnóstico y ejecución.	30.019.960
044-2015	Prestación de Servicios	Modelaciones comerciales para estructuración proyecto Convenio 200	64.800.000
067-2015	Prestación de Servicios	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la Dirección Técnica en los procesos de gestión de suelo y adquisición de predios por motivos de utilidad pública en sus diferentes etapas.	51.069.000
019-2015	Prestación de Servicios	Modelaciones financieras para estructuración proyecto Convenio 200	52.800.000
001-2017	Consultoría (Fiducia)	Prestación de servicios para la realización del censo poblacional, diagnóstico socioeconómico, identificación y evaluación de impactos y formulación del Plan de Gestión Social sobre zona denominada San Bernardo	467.549.477

No. Contrato	Tipo de contrato	Objeto	Valor
001-2017	Consultoría	Elaboración del estudio de tránsito de San Bernardo	27.608.000
004-2017	Consultoría	Realización del estudio de oferta para el proyecto de renovación urbana San Bernardo	81.396.000
318-2018	Consultoría	Realización del estudio de redes hidrosanitarias del proyecto San Bernardo	121.500.000
005-2018	Consultoría	Elaboración del estudio de demanda y atención de usuario requerido para la formulación del plan parcial de renovación urbana san Bernardo tercer milenio en la localidad de santa fe en la UPZ no, 95 las cruces tránsito de San Bernardo	57.900.000
007-2017	Consultoría	Realizar el levantamiento topográfico del sector comprendido por las manzanas: tres (03), cuatro (04), cinco (05), seis (06), siete (07), ocho (08), nueve (09), diez (10), once (11), trece (13), catorce (14), quince (15), dieciséis (16), diecisiete (17), dieciocho (18), diecinueve (19), veinticuatro (24), veinticinco (25), veintiséis (26), veintisiete (27), veintiocho (28) y veintinueve (29) con código de sector catastral 003201 SAN BERNARDINO; con un área aproximada de: Veinte Punto Dos hectáreas (20.2ha).	121.764.117
111-2018	Prestación de Servicios	Prestar servicios profesionales especializados para la estructuración económica y financiera del esquema de negocio para la vinculación de promotores inmobiliarios en el desarrollo de planes parciales.	45.000.000
248-2017	Convenio	Realizar los avalúos comerciales y/o los avalúos de referencia requeridos por la ERU, de conformidad con las normas vigentes para cada uno de los casos. Adicionalmente cuando la ERU lo requiera, realizar el avalúo indemnizatorio con base en la información remitida por la empresa de renovación urbana.	200.000.000
06-2016	Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos	Reciba y administre del FIDEICOMITENTE INICIAL y los FIDEICOMITENTES POSTERIORES los BIENES FIDEICOMITIDOS, que estos transfieran a título de fiducia mercantil y los destine a la finalidad de este contrato (...)(cláusula quinta del contrato)	201.452.467

Fuente: Patrimonio Autónomo Proyecto San Bernardo – ERU, consolidado equipo auditor.

En relación con el proyecto ‘La Estación’, se seleccionó como muestra el respectivo contrato de fiducia mercantil:

Cuadro No. 2: Muestra Evaluación Gestión Contractual Proyecto La Estación

Valor en pesos

No. Contrato	Tipo de contrato	Objeto	Valor
058-2014	Contrato de Fiducia Mercantil	Verificar y velar por la realización con cargo a los recursos del fideicomiso, de todas las actividades inherentes a la contratación de los diseños y/o estudios y/o con posterior construcción de las obras de urbanismo del proyecto.	3.073.243.661

Fuente: Patrimonio Autónomo ‘La Estación’ - ERU

Por consiguiente, teniendo en cuenta la contratación de la ERU suscrita por la entidad para la gestión de los proyectos ‘San Bernardo Tercer Milenio’ y ‘La Estación’, la muestra total seleccionada para la presente auditoría de desempeño fue de 20 contratos, por un valor de \$4.947.599.724 m/cte., que corresponden a los más significativos dentro del contexto descrito.

Cabe señalar además que en el marco de la auditoría se incluyó la verificación de la información correspondiente, en relación con el DPC No. 1723 de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2018-21902 del 24-09-2018, y el DPC No. 1269 de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2018-18084 del 16-08-2018.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO

Como quiera que le corresponde a la Contraloría conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades, en virtud de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 268 de la Constitución Política, en desarrollo del presente ejercicio auditor se establecieron debilidades en el sistema del control fiscal interno de la ERU, en relación con el tema auditado, lo cual comprende el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, para garantizar su protección y adecuado uso, de modo que no se han logrado los objetivos institucionales con respecto a los proyectos en cuestión.

El sistema de control fiscal interno de la entidad no ha logrado la óptima utilización de los negocios fiduciarios, de modo que estos se han convertido en un escenario de manejo de recursos y de trámites administrativos, pero sin un direccionamiento específico para la consolidación de los proyectos en tiempos racionales debidamente previstos.

Los controles frente a la etapa de planeación de los proyectos y de la respectiva contratación, no han sido eficientes en las configuraciones previas para lograr consolidarlos adecuadamente, lo cual se observó en el caso de San Bernardo, donde a pesar de tener recursos trasladados a la Fiducia Mercantil de Administración y Pagos Fideicomiso San Bernardo No. 06 de 2016, suscrita con Alianza Fiduciaria S.A., no se concretan mayores actuaciones para su avance; en cuanto al proyecto La Estación no se materializó y se continuó su estructuración aún sin contar con un escenario normativo sólido que lo posibilitara, por lo que estaba en un escenario de riesgo para su desarrollo, que finalmente impidió el propósito institucional correspondiente.

3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

En relación con el tema materia de auditoría, no se identificaron acciones incluidas en el plan de mejoramiento de la entidad, con fecha de terminación cumplida para su evaluación.

3.3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA

3.3.1 Proyecto La Estación

3.3.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$400.000.000, y presunta incidencia disciplinaria, por contratar y pagar los diseños del Proyecto Inmobiliario La Estación, sin tener en cuenta los efectos de la suspensión del Decreto Distrital 364 de 2013 dispuesta por el Consejo de Estado, por lo cual finalmente ese proyecto no se materializó.

La Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. expidió en su momento el Decreto Distrital 364 del 26 de agosto de 2013 "Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004". Es decir que esa norma introdujo nuevas directrices en materia de ordenamiento territorial, las cuales fueron contempladas por el sujeto de control para su desarrollo funcional.

Teniendo en cuenta además que dentro del Plan de Desarrollo 'Bogotá Humana 2012-2016' se contemplaba la construcción de 70.000 unidades de vivienda de interés social prioritario, METROVIVIENDA y la Secretaría Distrital del Hábitat identificaron suelos para el cumplimiento de esa meta; fue así que se determinó que el predio denominado La Estación, identificado con Matrícula Inmobiliaria 50C-483943, ubicado en la Carrera 23 No. 72-01 Barrio San Felipe, Localidad de Barrios Unidos y perteneciente a la UPZ- 98 Los Alcáceres, era una opción para el desarrollo inmobiliario planteado en el mencionado Plan de Desarrollo.

En este sentido la Dirección de Operaciones Estratégicas y Proyectos de Metrovivienda emitió un Concepto de Viabilidad Técnica de Proyectos VIP el 30 de noviembre de 2013. Por su parte, la Secretaría Distrital de Planeación mediante el oficio 2-2014-06737 del 19 de febrero de 2014, determinó que era viable la delimitación del predio La Estación.

El inmueble denominado La Estación tenía como titular del derecho de dominio al Departamento Administrativo del Espacio Público - DADEP, entidad que mediante la Resolución No. 017 de 5 de febrero de 2014, transfirió la propiedad al patrimonio inmobiliario del Distrito, para uso dotacional, teniendo en cuenta su naturaleza de bien fiscal.

Así se venía configurando el tema, pero el Consejo de Estado mediante el Auto 624 del 27 de marzo de 2014 decretó la suspensión provisional del Decreto Distrital 364 del 26 de agosto de 2013, por el cual en su momento se había modificado excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital.

Es decir que ese Decreto Distrital 364 de 2013 ya no podía aplicarse a partir de la precitada suspensión y en consecuencia ya no era posible desarrollar el proyecto inmobiliario La Estación, toda vez que este se estructuró con base en las normas urbanísticas previstas en aquel acto administrativo suspendido.

No obstante lo expuesto, el 20 de mayo de 2014 se suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil Inmobiliario de Urbanismo de Administración y Pago No. 058 de 2014 - Patrimonio Autónomo Subordinado La Estación, entre Metrovivienda, el Patrimonio Autónomo Matriz y la Fiduciaria Colpatría S.A., el cual tuvo por objeto la ejecución del Proyecto La estación.

En esa misma línea de actuación e insistiendo en el desarrollo del negocio fiduciario, METROVIVIENDA autorizó que el 10 de julio de 2014 se firmara el Contrato de Prestación de Servicios No. 09 de 2014, entre la Fiduciaria Colpatría y la Constructora NELEKONAR S.A.S, cuyo objeto fue: *“El CONTRATISTA se obliga para con el CONTRATANTE a la elaboración del diseño arquitectónico y todos los estudios técnicos necesarios del proyecto denominado la Estación, a desarrollarse en el predio localizado en la carrera 23 No. 72-01 de la ciudad de Bogotá”*, por un valor de CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$400.000.000).

Teniendo en cuenta que todo ello se estructuró con base en el Decreto Distrital 364 de 2013, norma que ya no podía aplicarse por cuenta de su suspensión decretada por el Consejo de Estado, no era procedente contratar los diseños arquitectónicos para el proyecto La Estación, como quiera que en ese nuevo escenario no era posible el desarrollo del referido proyecto. Sin embargo como se acaba de señalar, se celebró y ejecutó el Contrato de Prestación de Servicios No. 09 de 2014 para esos diseños. El estado actual de este contrato es finalizado y liquidado, con la realización del el último pago el día 23 de diciembre de 2014.

Cabe señalar que la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. expidió el Decreto Distrital 481 del 24 de octubre de 2014 *“Por el cual se adopta el Plan Director del Parque Zonal PZ 44 La Estación en Bogotá D.C.”* en el cual se delimitó el área para la realización del Parque Zonal la Estación, con un área total de 3.755 m² que incluían las zonas de dotación como andenes perimetrales, correspondiendo al 60% aproximadamente de la totalidad del predio, quedando 2.155 m² para un proyecto urbanístico integral con mezcla de usos.

En relación con el patrimonio autónomo subordinado, es decir el Contrato de Fiducia Mercantil Inmobiliario de Urbanismo de Administración y Pago 058 de 2014, posteriormente se suscribió el Otrosí integral de fecha 25 de noviembre de 2014, en el cual se incluyó la figura de Fideicomitente Constructor y se designó para tales efectos al Consorcio NELEKONAR para que desarrollara por su cuenta y riesgo, y bajo su exclusiva responsabilidad financiera, administrativa y técnica, la construcción del parque y las viviendas de interés prioritario VIP del Proyecto La Estación; además, se determinó ejecutar el proyecto en dos etapas: ETAPA 1 - que corresponde a la construcción del parque, y la ETAPA 2 - que corresponde a la construcción de las viviendas.

Además, para corroborar lo expuesto, se tiene que el fideicomitente constructor realizó la gestión para la obtención de la licencia de construcción ante la Curaduría Urbana No. 1 en el año 2015, la cual no le fue concedida debido a que el predio se encontraba catalogado como Parque zonal PZ - 44 con tratamiento de parque urbano, por lo cual su uso no correspondía a vivienda de interés social, e intentó nuevamente el trámite en el año 2016 ante la Curaduría Urbana No. 3 donde también le fue negada con el archivo del trámite, por las mismas razones de improcedencia.

También en un Concepto de la Secretaría Distrital de Planeación, con radicación ERU-2017420007322 del 3 de febrero de 2017, se señaló la improcedencia del proyecto inmobiliario como estaba estructurado.

No era viable entonces contratar y pagar los diseños arquitectónicos para un proyecto irrealizable y que no se materializó, de modo que la celebración y ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 09 de 2014 suscrito entre la Fiduciaria Colpatria y la Constructora NELEKONAR S.A.S. estaría generando un presunto daño patrimonial al Estado representado en la pérdida de CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$400.000.000), por la inadecuada observancia de los efectos de la decisión judicial descrita y del principio de planeación, debido a una gestión fiscal ineficaz e inoportuna, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º y 6º de la Ley 610 de 2000.

METROVIVIENDA (hoy ERU) no observó lo establecido especialmente en el artículo 209 de la Constitución Política, como tampoco lo dispuesto en el régimen aplicable para la época de los hechos, es decir, el Plan de Ordenamiento Territorial de que trata el Decreto Distrital 190 de 2004, ni el principio de planeación del Manual de Contratación de la entidad. Respecto de los objetivos del sistema de control interno frente a las circunstancias analizadas, no se cumplió lo establecido en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Ello generaría también una presunta incidencia disciplinaria, al no observarse especialmente lo dispuesto en los numerales 1, 2, 3, 4 y 15 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único, y se estaría incurriendo en la conducta de que trata el numeral 1 del artículo 35 de ese mismo Código.

La situación descrita se generó por la ineficacia y la falta de oportunidad en la gestión fiscal a cargo del sujeto de control, que desconociendo el principio de planeación y los propios de la función administrativa, contrató y pagó la elaboración de los diseños para desarrollar el proyecto la Estación, cuando no podía tener lugar por no estar autorizado así en el Plan de Ordenamiento Territorial que debía aplicarse, obviando los efectos de la suspensión decretada por el Consejo de Estado respecto del Decreto Distrital 364 de 2013, que hacía inaplicable ese acto administrativo.

METROVIVIENDA posterior a la expedición del Auto de suspensión del Decreto Distrital 364 de 2013, autorizó a través del Comité Fiduciario la contratación de los diseños del Proyecto, mediante el Contrato de Prestación de Servicios 09 de 2014, cuando el proyecto en ese momento era inviable como estaba concebido, toda vez que se fundamentaba en el Decreto Distrital 364 de 2013, inaplicable por cuenta de la suspensión de que fue objeto por la decisión del Consejo de Estado.

Ello generó el pago por el diseño de un proyecto que no podía realizarse, por diseños que no podían ser utilizados al no contar con un plan de ordenamiento territorial que así lo permitiera, con el consecuente daño patrimonial al Estado por la pérdida de los recursos pagados con ocasión de esa contratación, por un valor de CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$400.000.000).

Análisis de la Respuesta: Estudiada la respuesta que suministró la ERU mediante el Oficio 20184200076061 del 18-12-2018, radicado en la Contraloría de Bogotá, D.C. con el No. 1-2018-30765 del 19-12-2018, no se desvirtúa la observación, por cuanto la suspensión del Decreto Distrital 364 de 2013 fue determinante frente al desarrollo del proyecto y por ende impactó cada una de las contrataciones relacionadas con el mismo.

Además, finalmente no se materializó el proyecto para el cual se contrataron los diseños, situación que implicó también inversiones por parte de Metrovivienda que no eran compatibles con su marco funcional.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$400.000.000, y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.3.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$701.082.592, y presunta incidencia disciplinaria, por el deterioro que presenta el Parque Zonal La Estación, ante la deficiente administración por parte de la ERU.

El 20 de mayo de 2014 se suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil Inmobiliario de Urbanismo de Administración y Pago No. 058 de 2014 - Patrimonio Autónomo Subordinado La Estación, entre Metrovivienda, el Patrimonio Autónomo Matriz y la Fiduciaria Colpatria S.A., el cual tuvo por objeto la ejecución del Proyecto La estación.

Ese Contrato de Fiducia Mercantil Inmobiliario de Urbanismo de Administración y Pago No. 058 de 2014, fue objeto de un Otrosí integral suscrito el 25 de noviembre de 2014, en el cual se incluyó la figura de Fideicomitente Constructor y se designó para tales efectos al Consorcio NELEKONAR para que desarrollara por su cuenta y riesgo, y bajo su exclusiva responsabilidad financiera, administrativa y técnica, la construcción del parque y las viviendas de interés prioritario VIP del Proyecto La Estación; además, se determinó ejecutar el proyecto en dos etapas: ETAPA 1 - que corresponde a la construcción del parque, y la ETAPA 2 - que corresponde a la construcción de las viviendas.

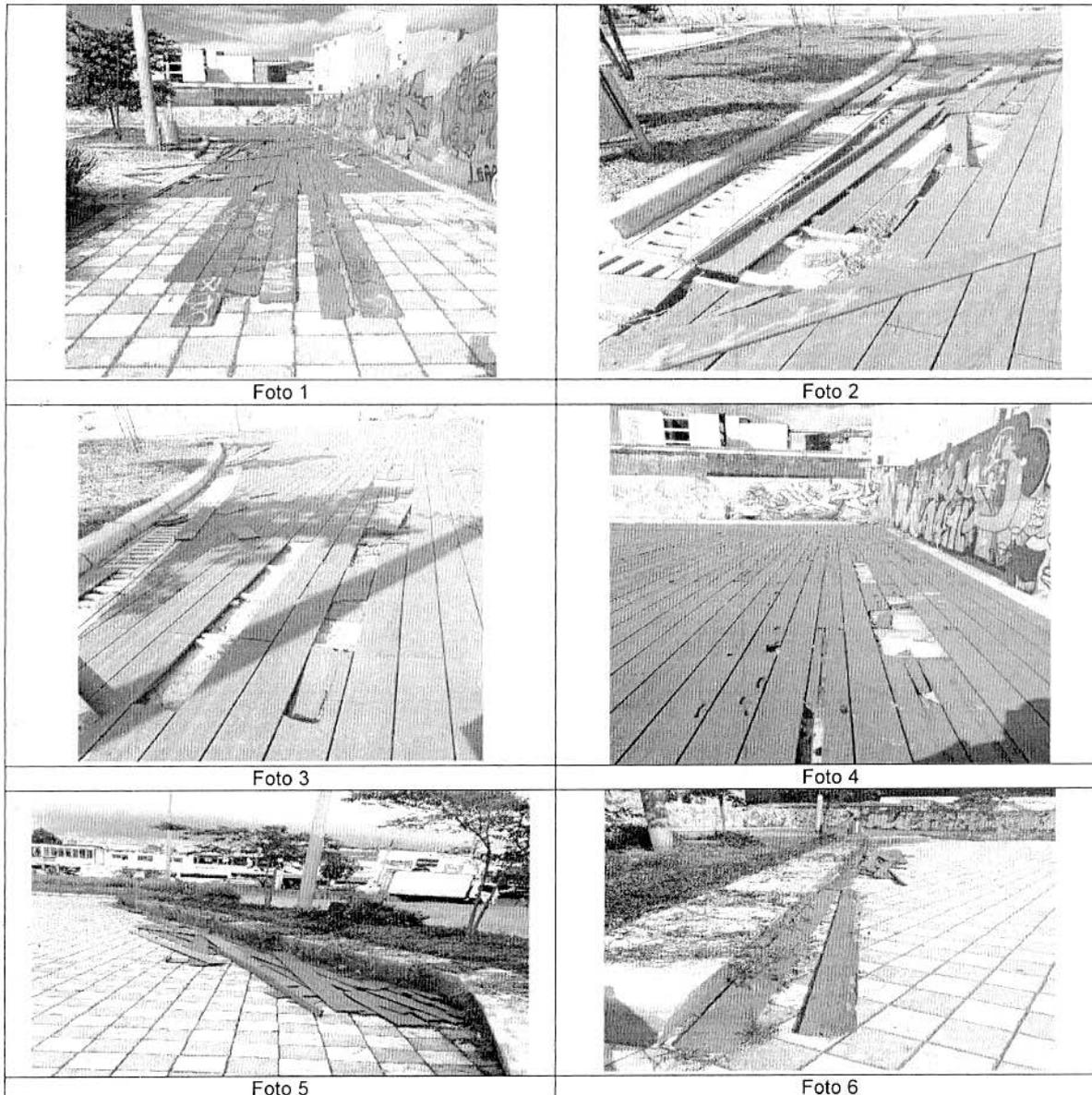
Finalmente no se materializó la etapa de las viviendas previstas en el proyecto en comento, por cuenta de la suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013, dispuesta por el Consejo de Estado mediante el Auto 624 del 27 de marzo de 2014 (ese Decreto en su momento posibilitaba el respectivo desarrollo inmobiliario, pero al ser suspendido no podía aplicarse y hacía improcedente el proyecto).

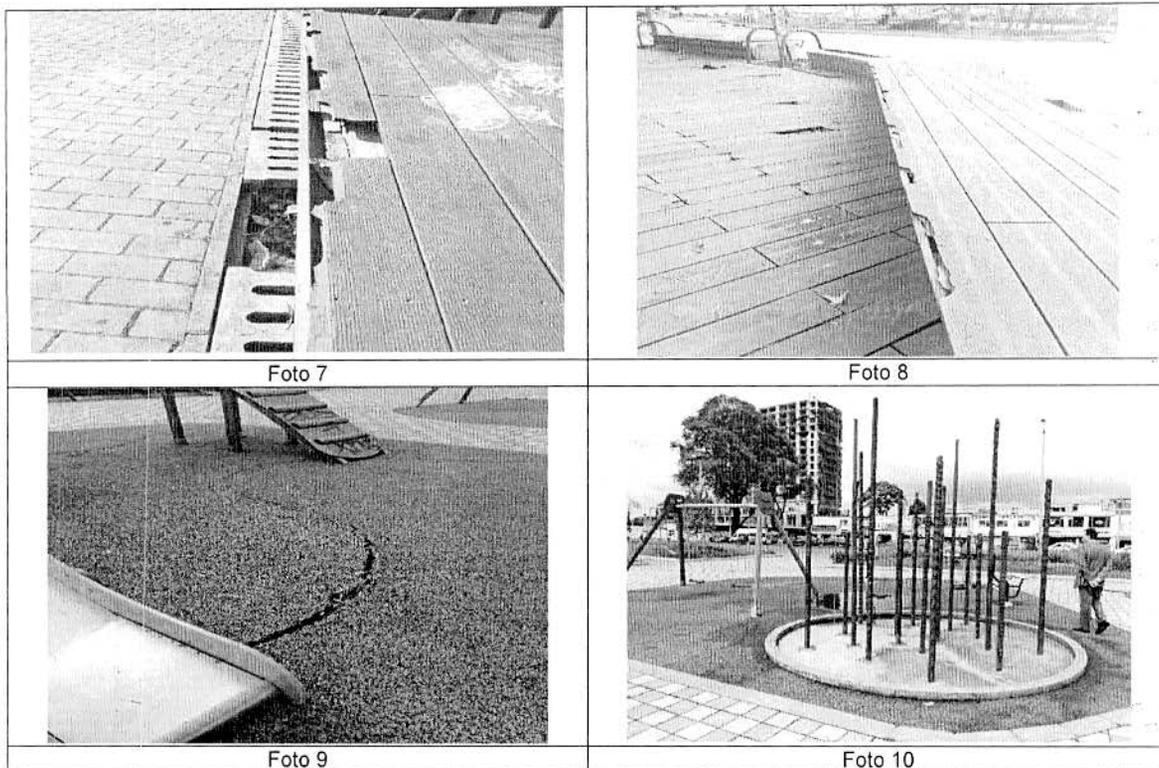
Lo que sí se consolidó dentro del contexto descrito, fue la construcción del parque. Precisamente se ejecutó la ETAPA 1- construcción del parque -, en virtud de lo cual mediante acta No. 016 del 22 de mayo de 2017 se recibieron por parte del DADEP las zonas de uso público del Parque Zonal PZ44 La estación, pero la administración continuó a cargo del Fideicomitente Constructor hasta octubre de 2017 y de la ERU a partir de noviembre de 2017.

El 21 de septiembre de 2018 la ERU realizó una vista al Parque Zonal "La Estación", en cuya acta estableció lo siguiente: *"Recomendaciones: Dentro de la Empresa de Desarrollo y Renovación Urbana de Bogotá D.C., se identificaron los diferentes daños generados por causas naturales y por mal uso y se planteará un mantenimiento de zonas afectadas para dar entrega final del predio a quien corresponda."*

En el marco de la presente auditoría, el equipo de la Contraloría de Bogotá, D.C. realizó visita administrativa el 7 de noviembre de 2018, donde se evidenció el deterioro de algunas zonas del Parque La Estación, que a manera de ilustración se refleja en el siguiente registro fotográfico:

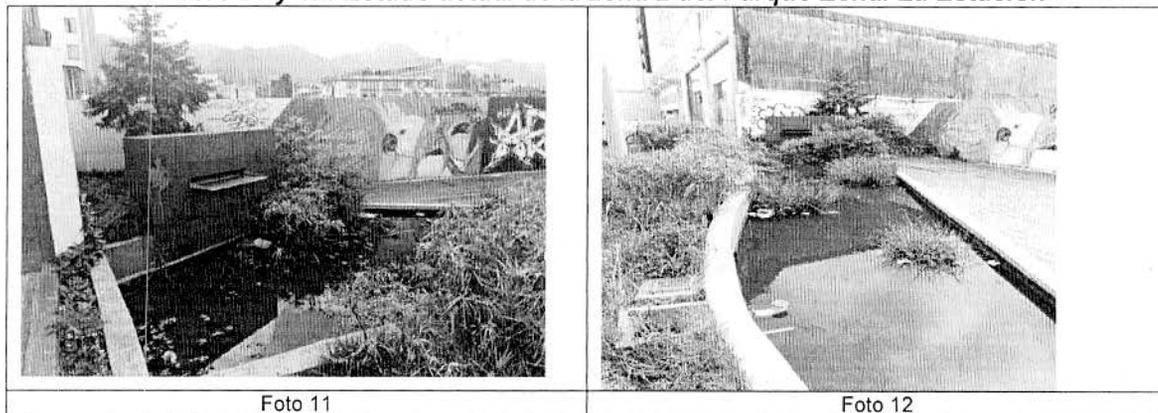
Fotos 1 a 10: Estado actual de pisos, andenes y zonas de recreación de la zona 3 del Parque Zonal La Estación





Fuente: Acta de Visita Administrativa del 7 de noviembre de 2018 al Parque Zonal La Estación - Equipo Auditor

Fotos 11 y 12: Estado actual de la zona 2 del Parque Zonal La Estación



Fuente: Acta de Visita Administrativa del 7 de noviembre de 2018 al Parque Zonal La Estación - Equipo Auditor

Con respecto a la determinación de la entidad que tiene a cargo el parque Zonal La Estación y la responsabilidad en su administración, en el acta de visita administrativa efectuada en desarrollo del ejercicio auditor por el equipo de la Contraloría de Bogotá, D.C., el 13 de noviembre de 2018, la ERU informó lo siguiente:

"Si bien, el Fideicomitente Aportante Constructor, realizó la entrega de las zonas de uso público del Proyecto al DADEP según el Acta de Recibo No. 016 del 22 de mayo de 2017 (documento Anexo), se viene adelantando el proceso de escrituración del predio a dicha entidad para proceder con la tradición del predio. En tanto se surte dicho trámite, corresponde la administración del Parque Zonal "LA ESTACIÓN" a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. – ERU, la cual la viene ejerciendo, a la fecha la ERU no ha realizado ningún mantenimiento."

En esa misma visita administrativa, la ERU manifestó lo siguiente: *"Los valores indicados en la respuesta 8 del Oficio radicado No. 20184200062721 de fecha 1 de noviembre de 2018, NO incluyen la seguridad del Parque Zonal LA ESTACIÓN a pesar de que se tiene acta de entrega al Departamento Administrativo de la Defensoría de Espacio Público - DADEP el 22 de mayo de 2017 tal como consta en el acta anexa, el predio no se ha transferido y por tanto sigue en administración de la ERU"*.

Se tiene entonces que la ERU a partir de noviembre de 2017 tiene a cargo la administración del Parque Zonal La Estación; sin embargo y de acuerdo con lo expuesto, la entidad no ha realizado ningún mantenimiento y el parque zonal no tiene seguridad, con un deterioro calculado en \$701.082.592 m/cte.

La situación descrita genera un presunto daño patrimonial al Estado por valor de SETECIENTOS UN MILLONES OCHENTA Y DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS (\$701.082.592), representando en el deterioro de esos bienes públicos, debido a una gestión fiscal ineficiente e inoportuna, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3º y 6º de la Ley 610 de 2000.

La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C. - ERU no cumplió adecuadamente lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Ello genera también una presunta incidencia disciplinaria, al no observarse especialmente lo dispuesto en los numerales 1, 2, 15 y 21 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único, y se estaría incurriendo en la conducta de que trata el numeral 1 del artículo 35 de ese mismo Código.

La situación expuesta se generó por la ineficiencia y la falta de oportunidad en la gestión a cargo del sujeto de control, para velar por un permanente buen estado del Parque Zonal La Estación, el cual no ha sido objeto de una adecuada administración para su debida utilización y no cuenta con la seguridad requerida, aun cuando se encuentra en el mismo predio en el que opera un contrato de seguridad que no se extiende al parque, y además no ha efectuado algún requerimiento ante el constructor por temas de garantía o estabilidad de la obra, ni gestiones en ese sentido ante la aseguradora.

Ello ha generado el deterioro señalado respecto de varias zonas del parque y un escenario de riesgo frente a eventuales accidentes de los usuarios, en tanto que la inversión realizada por la administración se desvaloriza, con el consecuente daño patrimonial al Estado por el deterioro de esos bienes públicos calculado en SETECIENTOS UN MILLONES OCHENTA Y DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS M/CTE. (\$701.082.592)

Análisis de la Respuesta: Estudiada la respuesta que suministró la ERU mediante el Oficio 20184200076061 del 18-12-2018, radicado en la Contraloría de Bogotá, D.C. con el No. 1-2018-30765 del 19-12-2018, no se desvirtúa la observación, toda vez que se evidencia el deterioro descrito y a pesar de que la ERU manifiesta que cuenta con una póliza de cumplimiento y estabilidad de la obra, la cual tiene vigencia hasta el 07-02-2022, no se han adelantado trámites para hacerla efectiva ni para materializar una solución frente al estado del bien.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$701.082.592 y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.3.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto no se ha gestionado eficaz y oportunamente la definición y liquidación del Proyecto denominado La Estación.

Mediante el Acuerdo Distrital 643 del 12 de mayo de 2016 expedido por el Concejo de Bogotá, D.C., fue fusionada por absorción la empresa METROVIVIENDA en la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C. - ERU, a partir de lo cual la entidad se denomina Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., la cual asumió el desarrollo de los proyectos que venía administrando METROVIVIENDA.

Como se ha señalado, entre esos proyectos se encontraba aquel denominado La Estación, que finalmente no se pudo materializar, como consecuencia de la suspensión provisional de que fue objeto el Decreto Distrital 364 de 2013 por parte del Consejo de Estado, mediante el Auto 624 del 27 de marzo de 2014 (Decreto que en su momento posibilitaba el respectivo desarrollo inmobiliario, pero al ser suspendido no podía aplicarse y hacía improcedente el proyecto).

En relación con esa situación viene al caso tener en cuenta que la Dirección de Norma Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación expidió un concepto con número de radicado ERU20174200007322 del 3 de febrero de 2017, en donde señaló lo siguiente:

“(…) Tal como se expuso anteriormente, el proyecto se estructuró inicialmente con fundamento en el artículo 227 del Decreto Distrital 364 de 2013 (que perdió fuerza ejecutoria al ser suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado), que permitía expresamente ajustar el área y la delimitación de los parques proyectados.

No obstante, lo anterior, el Decreto Distrital 190 de 2004 no contempla un artículo similar que permita ajustar el área y la delimitación de los parques indicados en la cartografía del mismo (…)

Por su parte, la Oficina Asesora de Control Interno de la ERU presentó a la Gerencia General de esa entidad el Informe de Seguimiento y Evaluación respecto del Proyecto La Estación, con radicado ERU20171100027201 del 25 de mayo de 2017, dentro de cuyas conclusiones se destacan las siguientes:

“(…) En el informe gerencial CBN 1045 de la vigencia 2016 de Metrovivienda presentado del periodo agosto 16 a octubre 20 de 2016, se cita que,

➤ Dentro del nuevo Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para todos”, para aportar a la meta sectorial se formuló el proyecto 57-Gestión del suelo y en la meta “Desarrollar 100% obras de urbanismo programas se hace referencia al proyecto La Estación, señalando que, la construcción del andén ya se ejecutó y terminó el 20 de enero de 2016; que el avance de la obra es del 100% y que se realizaron gestiones para la entrega del parque ante el DADEP, radicación que se hará en el mes de octubre. …”

No obstante la entidad ha venido administrando el inmueble correspondiente al proyecto que no se pudo materializar. Precisamente con respecto al valor mensual que se ha tenido que pagar por concepto de seguridad del bien que se había previsto para el desarrollo del proyecto La Estación, identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C-483943, el sujeto de control manifestó lo siguiente en el oficio ERU20184200062721 del 01 de noviembre de 2018:

“El predio identificado con el folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50C-483943 del Proyecto Parque La Estación fue entregado por el Fideicomitente Aportante Constructor a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C.-ERU en noviembre de 2017. En consecuencia, a partir de dicha fecha, la Empresa le brinda la seguridad necesaria al inmueble. Así, para la vigencia 2017 y lo transcurrido del 2018 se han erogado los siguientes recursos por dicho concepto, con cargo al Patrimonio Autónomo Subordinado La Estación, por lo cual se adjunta en medio magnético las evidencias de los pagos.”

Inmueble	Localización	Valor Vigilancia Vigencia 2017	Valor Vigilancia Vigencia 2018	Total Vigencia 2017 y 2018
La Estación	Carrera 23 No. 72-01	\$15.175.398	\$91.758.743	\$106.934.141”

Esos pagos por concepto de seguridad, no incluyen al Parque Zonal La Estación, sino al predio previsto para el desarrollo de la etapa de viviendas que no se materializó, lo cual estableció la ERU en el Acta de Visita Administrativa del 13 de noviembre de 2018 efectuada por este organismo de control, donde señaló lo siguiente:

“Los valores indicados en la respuesta 8 del oficio radicado 20184200062721 con fecha 1 de nov-2018, NO incluyen la seguridad del Parque Zonal La Estación a pesar de que se tiene acta de entrega al Departamento Administrativo de la Defensoría de espacio Público- DADEP el 22 de mayo de 2017 tal como consta en el acta anexa, el predio no se ha transferido y por tanto sigue en administración de la ERU.”

Es decir que la ERU viene pagando por el servicio de seguridad de la zona 1 del predio denominado La Estación, ubicado en la Carrera 23 No. 72-01 e identificado con Matricula Inmobiliaria 50C-483943, los montos referidos.

Al no haberse materializado el proyecto, la entidad debía adoptar medidas para finiquitarlo y no tener que administrar el bien sin una solución de fondo, lo cual conlleva costos que se siguen causando mientras esa circunstancia de indefinición persista.

No se ha concretado la definición y liquidación del Proyecto La Estación, de modo que se vienen generando gastos como el servicio de seguridad, sin una solución de fondo frente a un proyecto que no tiene viabilidad técnica, de modo que no se ha observado adecuadamente lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 2° de la Ley 87 de 1993, así como los numerales 11, 12 y 13 del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, lo cual genera una presunta incidencia disciplinaria según lo dispuesto en los numerales 1, 2, 15 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único, y se estaría incurriendo en las conductas de que se trata el numeral 1 del artículo 35 de ese mismo Código.

La situación descrita se ha presentado por una gestión ineficaz de la entidad, a partir del momento en que se precisó la inviabilidad del proyecto, lo cual implicaba soluciones inmediatas incluidas las correspondientes a la definición de la titularidad de los inmuebles involucrados y su respectiva administración, con las medidas de celeridad correspondientes.

Esas circunstancias han implicado y siguen demandando el pago permanente de recursos por concepto de seguridad, respecto de la zona 1 del predio La Estación, que no se estarían asumiendo si se hubiera consolidado la respectiva solución de fondo en el marco de la terminación del referido proyecto inmobiliario.

Análisis de la Respuesta: Estudiada la respuesta que suministró la ERU mediante el Oficio 20184200076061 del 18-12-2018, radicado en la Contraloría de Bogotá, D.C. con el No. 1-2018-30765 del 19-12-2018, no se desvirtúa la observación, teniendo en cuenta que aun cuando la ERU ha realizado gestiones ante la Secretaría Distrital de Planeación, no se ha consolidado una solución de fondo, lo que sigue generando para la entidad la necesidad de abordar los pagos permanentes dentro del contexto descrito.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.3.2 Proyecto San Bernardo Tercer Milenio

El Barrio San Bernardo ha sido objeto de múltiples iniciativas públicas y privadas durante los últimos seis (6) años. Es un sector que ha estado sujeto a transformaciones en su estructura urbana y funcional, pasando por el primer proceso de renovación urbana del sector conocido como Parque Tercer Milenio, hasta el proyecto de Transmilenio en primera y tercera fase. Sin embargo, en este lapso ninguna de las iniciativas se ha concretado en resultados formales y por lo tanto no se ha logrado generar la renovación que se tiene planteada.

La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C. - ERU desde el año 2012 ha venido adelantando gestiones para desarrollar el proyecto urbano denominado San Bernardo, en respuesta a los programas de vivienda y hábitat humanos y revitalización del centro ampliado, establecidos en el Acuerdo Distrital 489 de 2012, por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2012 - 2016, 'Bogotá Humana'.

El total de recursos invertidos y disponibles para este proyecto es de \$35.480.027.219, de los cuales \$1.926.366.290 corresponden a recursos que provienen del Convenio 200 de 2012, \$1.185.310.550 a gastos de inversión y \$32.368.350.379 corresponden a los recursos colocados en el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos 06 de 2016 suscrito con Alianza Fiduciaria.

Precisamente hay que tener en cuenta que en su momento la ERU suscribió el Convenio Interadministrativo 200 del 20 de diciembre de 2012 con la Secretaría Distrital del Hábitat, el cual tenía por objeto aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para la gestión del suelo, para la construcción de 1.965 unidades de vivienda de interés prioritario dirigida a la población vulnerable y/o víctima del conflicto armado, a través de subsidio en especie, en proyectos

urbanísticos de renovación y revitalización urbana, por valor de \$34.000.000 millones de pesos.

Con los recursos girados a través de este Convenio, la empresa suscribió un total de 59 contratos por valor de \$3.111.676.840, de los cuales se giraron \$1.926.366.290. Estos contratos comprenden varias vigencias y dentro del ejercicio auditor se verificó su trazabilidad y el respectivo ámbito financiero, para establecer además su relación con el desarrollo del mencionado proyecto.

Con ocasión de ese ejercicio se estableció que esos contratos abordaron distintas actividades transversales y misionales de la entidad, en virtud de lo cual no tuvieron una dedicación exclusiva y excluyente en relación con el Proyecto San Bernardo, pero sí hubo ejecución correspondiente al mismo, de manera que en tales contratos se llevaron a cabo actuaciones referidas al proyecto San Bernardo, pero también se realizaron distintas actividades con respecto a otros proyectos y ámbitos institucionales.

Hay una suma \$1.185.310.550 que corresponde a pagos a los contratistas con cargo al rubro de inversión, específicamente para los proyectos Semilleros y Gestión del Suelo, que hace parte del total de recursos invertidos desde el año 2013 hasta el año 2015 (\$3.111.676.840), antes de la suscripción del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos 06 de 2016 celebrado con Alianza Fiduciaria.

El convenio en comento se terminó debido a la inviabilidad de la mayoría de los proyectos que se pretendía ejecutar con estos recursos, en razón a lo acontecido con la suspensión del Decreto Distrital 364 de 2013, lo cual no implicaba automáticamente la improcedencia del Proyecto San Bernardo, sino su modificación ajustada a la norma que a partir de la referida suspensión era necesario aplicar.

Con la expedición de la Resolución 0689 del 14 de junio de 2013, la ERU declaró como zona de reserva el área para la localización y futura ejecución del proyecto de Renovación Urbana denominado 'San Bernardo Zona 1', ubicado en la Localidad de Santa Fe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 446 del Decreto Distrital 190 de 2004.

A partir de esa Resolución, la ERU planteó ejecutar el proyecto en dos fases iniciales: San Bernardo Etapa 1, que se desarrollaría mediante la formulación del Plan Parcial cuya delimitación comprendía las manzanas 01, 12, 20, 21,22, 23, 33 y 34; y San Bernardo Etapa 2, la cual se desarrollaría según las expectativas de la empresa por norma urbana, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 364 de 2013.

Este proyecto, dentro de los usos propuestos por la ERU, planteó 2.142 unidades de vivienda, de las cuales 454 correspondían a VIP, 218 a VIS y 1470 a vivienda de estrato 3. Igualmente se proponía usos comerciales de escala zonal y vecinal, servicios técnicos especializados y servicios empresariales, garantizando la mezcla de usos compatibles y complementarios de acuerdo con la vocación funcional y demanda social y económica del área. De las 4 unidades de actuación urbanística, en una sola se pretendía desarrollar VIP, en las demás, solo se estructuraban mezclas de uso con el fin de apalancar financieramente el proyecto.¹

Igualmente se propuso un total de 175.046,44 m² de área construida, de los cuales 152.143 m² (87%) correspondían a vivienda, 10.717,80 (6%) correspondían a comercio, 9.985, 64 m² (6%) a servicios empresariales y 2.200 m² (1%) a dotacionales.

Con la entrada en vigencia del Decreto Distrital 364 de 2013, se pudo establecer que la ERU le apostaba a que todos los proyectos que tenían en estudio fueran aprobados al amparo de esta norma. La posterior suspensión de que fue objeto el Decreto Distrital 364 de 2013 inviabilizó la mayoría de los proyectos y San Bernardo no fue la excepción, en virtud a que muchas de las actuaciones del proyecto que se habían iniciado en el año 2012 no se pudieron concretar; por tal motivo, las unidades de vivienda prioritarias que se habían establecido inicialmente, se quedaron en estudios, además que no se contaba con la tierra para desarrollar el proyecto y se optó por invertir los recursos del convenio en la adquisición de suelo, pero no se garantizaba la construcción de las viviendas.

Las modelaciones que se efectuaron en ese contexto normativo, intentaban generar diferentes tipos de vivienda para garantizar una multiplicidad de habitantes en diferentes sectores de la ciudad incluida San Bernardo.

En la actualidad San Bernardo es un sector en constante deterioro, que avanza más rápido que las decisiones que toma la Administración Distrital para su recuperación. Las áreas centrales se siguen deteriorando, no hay una adecuada infraestructura y los espacios públicos cada vez están apoderados por vendedores y habitantes de calle, con el respectivo impacto sobre toda la zona de influencia.

¹ Documento de Justificación sobre la no viabilidad de los proyectos en el marco de la utilización de los recursos provenientes del Convenio 200 de 2012 - Empresa de Renovación Urbana.

Hay una cantidad de edificaciones y terrenos vacíos en total deterioro, que incluso amenazan ruina y se han convertido en lugares de inseguridad que ocasionan una dinámica compleja y no se vislumbra en un tiempo cercano la renovación del sector.

Como están en la actualidad las cosas, la Empresa está tomando más tiempo de lo esperado para actuar, teniendo en cuenta que cada vez que se ha querido formalizar el Plan Parcial, la ERU decide modificarlo.

A continuación se sintetiza una cronología de algunas de las actuaciones realizadas por parte de la ERU, que se pudieron evidenciar en desarrollo del presente ejercicio auditor:

- A principios del año 2013, la ERU realizó una solicitud de delimitación y determinantes para la formulación del Plan Parcial de San Bernardo Etapa 1, ante la Secretaría Distrital de Planeación - SDP, la cual fue contestada el 11 de abril de 2013 con el requerimiento al solicitante de allegar la información completa para que fuera considerada y radicada en legal y debida forma.

- En los años 2014 y 2015, mediante radicados 1-2014-56532 y 2-2015-1732, se presentó ante la SDP la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana San Bernardo Tercer Milenio, proyecto ubicado en la UPZ 95 las Cruces, Localidad de Santa Fe. El Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial, radicado ante la SDP, luego de los correspondientes ajustes, obtuvo el concepto de viabilidad según Resolución 1509 de 2015 de la Subsecretaría de Planeación Territorial, así como por parte del Comité Distrital de Renovación Urbana el 4 de diciembre de 2015, pero al final del año no fue firmado por la Administración Distrital de la época.

- Mediante comunicación No. 2016-0170 –S del 3 de febrero de 2016 (SDP1-2016-05090 del 04/02/2016), la ERU solicitó a la SDP la suspensión del trámite, argumentando la transición por el cambio de administración y el modelo de ordenamiento urbano deseado por la actual administración. Posteriormente mediante la comunicación 20162000014721 del 29 de septiembre de 2016 (SDP 1-2016-48988 del 04/10/2016), la empresa informó a la SDP acerca de modificar el Plan Parcial de Renovación Urbana 'San Bernardo Tercer Milenio'.

- Mediante el oficio No. 1-2016-48333 del 29 de septiembre de 2016, la ERU solicitó a la SDP expedir la adición de la reserva de renovación urbana, para la ejecución del proyecto integral de renovación urbana denominado 'San Bernardo Etapa 1', presentando una nueva delimitación del proyecto y argumentando la necesidad de modificación de la reserva para su ejecución, teniendo en cuenta la

premisa de la construcción de la primera línea del metro, que constituye un proyecto priorizado por la administración distrital y que propuso una intervención integral de planeación urbana con la planeación del transporte.

- Desistimiento del Plan Parcial San Bernardo, radicado mediante oficio 1-2017-24978 del año 2017, en la cual la ERU indica que con las nuevas delimitaciones del Plan Parcial se requiere incluir nuevos aspectos a la formulación del Plan, lo que implica realizar nuevos ajustes y modificaciones de orden jurídico, técnico y social del proyecto, que se encuentran en proceso de elaboración por parte de la ERU.

La ERU manifiesta que con el fin de evitar posibles daños antijurídicos, mientras se realizan los ajustes, su interés es desistir de la solicitud de formulación del Plan de Renovación urbana 'San Bernardo Tercer Milenio', efectuada mediante los radicados 1-2014-56532, 1-2015-01781 y 2-2017 – 15180.

El sector enfrenta uno de los problemas más graves de deterioro social, en tanto que la reconstrucción del tejido urbano no tiene aprobado ese Plan Parcial, que es el instrumento que le permitirá a la ERU desarrollar acciones concretas del Planeamiento Urbano, sujetas a la estructura del POT.

Así las cosas, mientras ese documento no esté aprobado, la planificación de este sector no tendrá los detalles que se requieren para obtener un espacio urbano construido y habitado, de conformidad con la normatividad vigente. Por eso es importante que las decisiones de planificación que este sector demanda, sean las más idóneas y queden contenidas en el Plan Parcial, como una herramienta que permita implementar la consolidación del sector.

No obstante el panorama descrito, el 20 de diciembre de 2016 la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C. - ERU suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos Fideicomiso San Bernardo No. 06 de 2016, con Alianza Fiduciaria S.A., para desarrollar el objeto pactado en la respectiva cláusula quinta, que incluye administrar los bienes fideicomitidos que se transfieran a título de fiducia mercantil y destinarlos a la finalidad del contrato, así como las demás obligaciones allí establecidas.

El comportamiento financiero desde la constitución del precitado contrato (diciembre de 2016, hasta el 31 de octubre de 2018), ha sido el siguiente:

Cuadro No. 3: Comportamiento Financiero Proyecto San Bernardo – Contrato de Fiducia 06 de 2016

			Valor en pesos
	CONCEPTO	VIGENCIA	VALOR
Aportes	Inicial	2016	\$201.452.467
	Adición	2016	\$595.149.911
	Adición	2016	\$8.740.000.000
	Adición	2017	\$6.000.000.000
	Adición	2018	\$24.568.000.000
	Adición	2018	\$25.257.755
	Subtotal 1		\$40.129.860.133
	CONCEPTO	VIGENCIA	VALOR
	Valoración de Mercado – Portafolio Inversiones Negociables en Títulos Participativos – Fondo Abierto Sin Pacto de Permanencia Alianza Gobierno "AAA"	2017	\$225.546.343
		2018	\$380.217.673
	Subtotal 2		\$605.764.016
	Cuota Alianza	2017	-\$32.630.120
		2018	-\$26.171.610
	Subtotal 3		-\$58.801.730
	GMF	2017	-\$1.937.685
		2018	-\$2.532.369
	Subtotal 4		-\$4.470.054
	Traslado de Aportes	2017	-\$8.300.000.000
	Subtotal 5		-\$8.300.000.000
	Otros Gastos Proyecto – Honorarios Revisor Fiscal vigencias 2016 y 2017	2017	-\$2.202.244
		2018	-\$1.799.742
	Subtotal 6		-\$4.001.986
	Saldo a Octubre de 2018		\$32.368.350.379

Fuente: Oficio ERU20184200069651 del 04-12-2018 – Consolidado Equipo Auditor

De lo anterior se puede inferir:

- Con recursos de 2016 se comprometieron adiciones de aportes en cuantía de \$9.335.149.911, de los cuales se 'capitalizaron' en el activo \$568.215.878, que corresponden al giro de los contratos suscritos en la vigencia 2017; no obstante, el valor total de estos contratos asciende a \$837.217.594.

- En el mes de abril de 2017, se realizó un traslado de fondos por valor de \$8.300.000.000 del Proyecto San Bernardo al Proyecto Voto Nacional, con el fin de adelantar los procesos de adquisición de predios. Con radicado 20184200069651 la ERU manifiesta que estos recursos serán devueltos al Patrimonio Autónomo San Bernardo, argumentando que se requieren para ser ejecutados en la vigencia 2019.

- Así mismo, se informó a este ente de control:

"Por otra parte en San Bernardo a raíz del cambio de trazado del Metro, y de la débil estructuración del plan parcial San Bernardo Tercer Milenio en su primera fase (no se había realizado un censo y un claro diagnóstico social sino solamente una caracterización

social) además de las eventuales modificaciones urbanísticas asociadas a la línea del Metro que para ese entonces (2016) no se sabía si sería aéreo o subterráneo y no se tenía conocimiento del ancho del perfil asociado al viaducto ni tampoco la ubicación definitiva de las estaciones, se tomó la decisión de transferir los recursos del PA San Bernardo al del Bronx.

Una consideración adicional es que la visión que se tenía para San Bernardo era la de que a través de una licitación estructurada en Alianza Fiduciaria, se le adjudicara a uno o varios desarrolladores el derecho a formular y desarrollar el plan parcial San Bernardo, siendo ellos los inversionistas y la ERU aportando la gestión pública de compra de suelo para hacer este proceso de una manera reglada y transparente, licitación que se adelantó hacia junio del 2017 pero que lamentablemente salió desierta.”

- A finales del 2017 se comprometieron recursos que fueron girados en el mes de enero de 2018, por valor de \$6.000.000.000, bajo la justificación técnica de “proceso de adquisición de suelo”.

- Para la vigencia 2018, la ERU decide incrementar el capital del Fideicomiso San Bernardo en cuantía de \$24.593.257.755, con el objetivo de gestionar suelo (\$24.568.000.000) y “Apalancar los pagos para la debida ejecución del contrato No. 05 de 2018 suscrito con la Unión Temporal Mobiga, el cual se prorrogará por el término de cuatro (4) meses.” (\$25.257.755).

- Las erogaciones generadas antes de la suscripción del Contrato 06 de 2016 por valor de \$2.694.300.274, a la fecha de esta auditoria no se ven reflejadas dentro de los Estados Financieros del proyecto como un mayor valor del activo (cargo diferido, a la espera de obtener un potencial de servicio o generar un beneficio económico), razón por la cual para este Organismo de Control se genera incertidumbre frente al manejo que la ERU dio al desembolso de estos recursos.

3.3.2.1. Hallazgo administrativo por vulnerar el principio de planeación al no gestionar, liderar, promover, coordinar en debida forma las actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación del sector San Bernardo durante seis (6) años; y por celebrar un contrato de fiducia de administración de pagos para ejecutar el proyecto San Bernardo sin tener aprobado el Plan Parcial que permita la ejecución del mismo.

Cuando se tomó la decisión por parte de la ERU de suscribir el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos Fideicomiso San Bernardo No. 06 de 2016, con Alianza Fiduciaria S.A., no se había aprobado el Plan Parcial en la Secretaría Distrital de Planeación - SDP, situación que se mantiene a la fecha.

La entidad en sus constantes modificaciones y ensayos no ha logrado orientar el desarrollo del proyecto San Bernardo. A la fecha no se tiene una claridad en relación el futuro del proyecto y no hay una estructura clara de configuración del mismo; hay muchos problemas en la gestión del suelo para los proyectos de vivienda y de la normatividad vigente. Aunado a ello, no se cuenta con un Plan Parcial aprobado que le permita a la Empresa desarrollar acciones concretas del planeamiento urbano del sector de San Bernardo.

No se han mejorado las condiciones urbanas, ambientales, sociales y económicas del sector a intervenir, frente a una redensificación cualificada, sostenible y organizada del territorio.

Tampoco se ha generado un modelo de ocupación que garantice la mejor utilización y aprovechamiento del territorio, estructurado a partir de elementos urbanos de calidad.

No se ha consolidado el concepto de urbanismo sostenible, mediante la implementación de medidas que conduzcan al uso racional de los recursos naturales, ni se han incrementado las áreas libres para mejorar las condiciones ambientales del sector.

No se ha generado vivienda para los diferentes sectores de la población, con el fin de reducir los niveles de segregación socio espacial, como tampoco se han creado nuevos elementos de espacio público de calidad que estructuren el área de intervención y lo integren funcionalmente con el territorio en el que se localiza, cuando esos elementos deben garantizar la articulación y la integración de las actividades dentro del plan parcial.

No se ha mejorado las condiciones de movilidad actual del sector, mediante la generación de vías que garanticen la convivencia y complementación de los diferentes modos de transporte, con perfiles acordes con las actividades y con las velocidades deseadas para el área de intervención, y no se ha previsto la destinación de un área construida al interior del proyecto para la localización de un equipamiento público, conforme al déficit existente en el sector.

No se cuenta con programas e incentivos que busquen la permanencia de la población del área de intervención, a través de una estrategia de protección a moradores y usuarios del sector, y no se han logrado formular mecanismos de participación de los propietarios en el desarrollo del proyecto inmobiliario.

Se evidenció que la entidad no ha observado adecuadamente el principio de planeación, ni lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo

2º de la Ley 87 de 1993, así como los numerales 11, 12 y 13 del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011.

La situación descrita se ha presentado por una gestión ineficaz de la entidad, al no proyectar sus actuaciones con base en el principio de planeación, de modo que celebró un Contrato de Fiducia de Administración y Pagos con el fin de ejecutar un Proyecto que a la fecha no tiene la aprobación del Plan Parcial de la Secretaría Distrital de Planeación - SDP, con el agravante de continuar incrementando los aportes de efectivo, bajo la hipótesis de gestionar suelo, lo que a la fecha de la auditoría, es decir, casi dos años después de haberse celebrado el Contrato Fiduciario, no ha sido materializado.

Lo anterior compromete las posibilidades de cumplimiento para mejorar las condiciones urbanas, ambientales, sociales y económicas del sector de San Bernardo, frente a las respectivas metas del Plan de Desarrollo, así como la materialización de los recursos previstos para el efecto y el correspondiente proyecto.

Análisis de la Respuesta: Estudiada la respuesta que suministró la ERU mediante el Oficio 20184200076061 del 18-12-2018, radicado en la Contraloría de Bogotá, D.C. con el No. 1-2018-30765 del 19-12-2018, no se desvirtúa la observación, como quiera que los argumentos expuestos por la entidad no generan la seguridad de la ejecución del proyecto San Bernardo en un término razonable, ya que si bien es cierto se han realizado acciones por parte de la ERU, tal y como se estableció en el análisis correspondiente, las mismas no permiten poner en marcha el proyecto en el corto plazo, teniendo en cuenta que el Plan Parcial está sujeto a su aprobación, la gestión del suelo se debe perfeccionar de acuerdo con la nueva normatividad y es necesario concluir los Términos de Referencia de una Invitación Pública que permita el desarrollo del Proyecto San Bernardo.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.3.3 Gestión Contractual

3.3.3.1. *Hallazgo administrativo por no publicar adecuadamente los documentos del proceso de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.*

En desarrollo del ejercicio auditor se identificaron situaciones en las que de conformidad con el marco legal y el manual interno de la ERU, se impone la

aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (al no tratarse del desarrollo de actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados), respecto de las cuales no se ha llevado a cabo de manera adecuada la publicidad de la actividad contractual en el SECOP, de modo que en esos casos no se encuentran subidos todos los actos requeridos para el efecto, ni cumplidos los tiempos previstos para esa publicidad, frente al respectivo marco normativo.

Dentro de las inconsistencias detectadas respecto del manejo del SECOP, se encuentran los casos que a continuación se relacionan, lo cual no significa que las medidas de mejora que se adopten solo se circunscriban a los mismos, sino estructuralmente a todo el sistema, para que la publicidad a través de esa herramienta informática se efectúe con estricta sujeción al marco normativo que regula la materia.

- Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 022 de 2015: solo están publicados en el SECOP el Contrato y el Acta de Recibo Final. El Contrato subido en ese portal no tiene las firmas de las partes. No están publicados los estudios previos, el acta de inicio, la Modificación No.1 del 10-12-2015, ni las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o los informes de supervisión en el marco de la ejecución del contrato. Así mismo, frente a los actos que sí fueron publicados, no se cumplieron los tiempos previstos para esa publicidad.

- Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 053 de 2015: no están publicados en el SECOP, el acta de inicio, ni las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o los informes de supervisión en el marco de la ejecución del contrato; además, en relación con los actos que sí fueron publicados, no se cumplieron los tiempos previstos para esa publicidad.

- Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 26 de 2015: Solo está publicado en el SECOP el contrato, en una versión sin firmas de las partes y sin cumplirse el término previsto para esa publicidad. No están publicados los estudios previos, el acta de inicio, la Modificación No.1 del 10-12-2015, el acta de recibo final, ni las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o los informes de supervisión en el marco de la ejecución del contrato.

- Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 079 de 2015: Solo están publicados en el SECOP los estudios previos y el contrato, este último en una versión sin firmas de las partes y sin cumplirse el término previsto para esa publicidad. No está publicada el acta de inicio, el acta de recibo final, ni las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o los informes de supervisión en el marco de la ejecución del contrato.

- Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 095 de 2015: solo están publicados en el SECOP los estudios previos y el contrato, este último en una versión sin firmas de las partes. No está publicada el acta de inicio, la Modificación No. 1 del 10-12-2015, el acta de recibo final, ni las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o los informes de supervisión en el marco de la ejecución del contrato.

Para el ámbito señalado, el principio de publicidad y las normas que lo regulan se prevén especialmente en el artículo 209 de la Constitución Política; el numeral 9 del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; artículo 223 del Decreto Ley 19 de 2012; artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto Nacional 1082 de 2015 (en su momento artículo 19 del Decreto Nacional 1510 de 2013); Circulares Externas No. 1 de 21 de junio de 2013, No. 20 del 27 de agosto de 2015 y No. 23 del 16 de marzo de 2017, expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente; el literal e) del artículo 9, el artículo 10 y el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014; artículos 7 y 8 del Decreto Nacional 103 de 2015 (compilados en los artículos 2.1.1.2.1.7 y 2.1.1.2.1.8 del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, respectivamente), así como el Manual Interno de Contratación de la ERU.

Las circunstancias descritas tienen origen en debilidades para definir y manejar de manera clara y específica los instrumentos de publicidad de la entidad, tanto para las actividades contractuales sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como para aquellas que no corresponden al desarrollo de actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados.

La entidad utiliza su portal web para efectos de publicidad en algunos casos, pero la contratación en línea la adelanta en la plataforma SECOP II (oficio ERU 20184200062421 del 31-10-2018), lo cual no genera suficiente certidumbre en las vías de acceso para esa información, en tanto que en la Circular Externa No. 20 de 2015 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, se establece que las entidades destinatarias de la misma, cuyos sistemas de información propios no cumplan las condiciones señaladas, deben publicar su actividad contractual en el SECOP, de manera que la entidad no tiene una estructura claramente definida para cumplir el principio de publicidad en el ámbito de su contratación.

Son insuficientes los controles para cumplir la publicidad que debe surtirse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP y en el sistema de información propio de la entidad, en relación con los respectivos documentos del

proceso de contratación y los tiempos previstos para ello en el reglamento, lo cual genera dificultades para la eficaz materialización del principio de publicidad, así como en las posibilidades de acceso real a la información y el control en los distintos sistemas en que el mismo debe operar.

Análisis de la Respuesta: Estudiada la respuesta que suministró la ERU mediante el Oficio 20184200076061 del 18-12-2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2018-30765 del 19-12-2018, no se desvirtúa la observación, habida cuenta que la entidad no acredita la publicación de la información que la misma ERU indica que debe ser materia de publicidad en el SECOP (estudios previos, modificaciones contractuales, entre otros).

Los casos establecidos evidencian la falta de publicación de documentos de especial relevancia, de modo que las respectivas soluciones no pueden abordarse particularmente a casos detectados en desarrollo de las auditorías, sino de manera estructural, para el cumplimiento del marco normativo correspondiente.

El sujeto de control manifiesta en su respuesta que para la publicidad en el SECOP ha seguido el tutorial expedido por Colombia Compra Eficiente. Sobre este aspecto es necesario precisar que lo que debe publicarse en el SECOP se encuentra previsto en el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015 (en su momento art. 3 del Decreto Nacional 1510 de 2013), bajo los conceptos de “*Documentos del Proceso*” y “*Proceso de Contratación*”, en armonía con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 de ese mismo Decreto (que subrogó al art. 19 del Decreto Nacional 1510 de 2013); el literal e) del artículo 9, el artículo 10 y el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014; los artículos 7 y 8 del Decreto Nacional 103 de 2015 (estos últimos compilados en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015).

El tutorial expedido por Colombia Compra Eficiente, como su nombre lo indica, es una herramienta de apoyo que no excluye la normatividad señalada en precedencia, y aún atribuyéndole un carácter vinculante, debe tenerse en cuenta que en ese “*Tutorial Sistema Electrónico para la Contratación Pública*”, se estableció lo siguiente:

“Los documentos enunciados en el artículo 3 Definiciones del Decreto 1510 de 2013 como documentos del proceso obligatorios de publicación en el SECOP son a) Estudios y documentos previos; b) El aviso de convocatoria; c) los pliegos de condiciones o la invitación; d) las adendas; e) la oferta (adjudicataria); f) el informe de evaluación; g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el proceso de contratación.”

Para las modalidades de selección de Licitación Pública, Selección Abreviada, Concurso de Méritos, Contratación Directa y Mínima Cuantía estos son algunos de los documentos que son objeto de publicación en el Secop. (...) (Subrayas fuera de texto).

Como puede apreciarse del texto en precedencia, se sube al SECOP cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el proceso de contratación, además de los allí referidos. Así mismo, en ese tutorial se indican algunos documentos que son objeto de publicidad en el SECOP, pero en una relación enunciativa, más no taxativa, de modo que no se puede desconocer lo dispuesto en la Ley de Transparencia (Ley 1712 de 2014) y en su reglamento, que dispone la publicidad de las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor (artículo 8 del Decreto Nacional 103 de 2015, compilado en el artículo 2.1.1.2.1.8 del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015).

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.3.3.2. Hallazgo administrativo, por no elaborar el análisis del sector en los contratos de prestación de servicios profesionales.

En desarrollo del ejercicio auditor, se identificaron casos como los correspondientes a los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales 022, 053, 026, 079, 095, 019, 044, 062 y 067 de 2015, respecto de los cuales no se elaboró el análisis del sector de que trata el artículo 15 del Decreto Nacional 1510 de 2013 (hoy compilado en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015), norma que no excluye a la contratación directa y por ende aplica para la referida tipología contractual.

En esos casos, de conformidad con el marco legal y el manual interno de la ERU, se impuso la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (al no tratarse del desarrollo de actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados).

Por su parte, en la ‘Guía para la Elaboración de Estudios de Sector’ que permanentemente se encuentra publicada en la página institucional de ‘Colombia Compra Eficiente’, están previstas directrices para los estudios del sector en la contratación directa, sin que se establezca alguna excepción en tratándose de contratos de prestación de servicios profesionales. Allí se indica que *“La modalidad de selección del Proceso de Contratación no es relevante para determinar la procedencia o no del análisis del sector.”*

Cabe señalar que en el artículo 3 del Manual Interno de Contratación de la ERU, Versión 3.0, se estableció lo siguiente: "(...) *Cuando no se encuentre en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, la entidad estará sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, evento en el cual se observarán con rigurosidad las normas contempladas en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 reglamentadas por el Decreto 1510 de 2013, o las disposiciones que las sustituyan, modifiquen, o complementen.*" (Subrayas fuera de texto).

Ello fue reiterado en el artículo 3 de la Versión 4.0 del Manual Interno de Contratación de la ERU, y además en el numeral 3 del artículo 48, *ibidem*, se dispuso: "*Dependencia solicitante: Deberá realizar la proyección de los estudios previos y el Análisis del sector correspondiente, con el Acompañamiento de la Dirección Encargada de dirigir el proceso contractual.*" (Subrayas fuera de texto)

Igualmente, en el numeral 1.3 del Manual Interno de Contratación de la ERU adoptado mediante la Resolución 004 del 10 de enero de 2017, se preceptúa la aplicación del Decreto Nacional 1082 de 2015 (que compiló lo dispuesto en el Decreto Nacional 1510 de 2013), para cuando la entidad no se encuentre en situación de competencia, en tanto que en el literal c. del numeral 3.6 se establece como una de las funciones del área gestora de la contratación, remitir a la Dirección de Gestión Contractual, entre otros, el "*Documento de análisis del sector*".

La naturaleza de un contrato de prestación de servicios profesionales no implica, *per se*, que se prescinda del análisis del sector.

La situación descrita se presentó por cuanto la entidad no implementó el análisis del sector para esa tipología contractual, lo cual puede dificultar la definición de varios aspectos que deben tenerse en cuenta, frente a la necesidad pública que se pretende satisfacer a través de los contratos de prestación de servicios profesionales, por lo que el reglamento dispone la elaboración de ese análisis, cuya estructura es de especial relevancia para la configuración de la etapa previa de los respectivos procesos de contratación.

Análisis de la Respuesta: Estudiada la respuesta que suministró la ERU mediante el Oficio 20184200076061 del 18-12-2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2018-30765 del 19-12-2018, no se desvirtúa la observación, por cuanto la entidad argumenta que para los contratos de prestación de servicios profesionales el análisis del sector se realiza a través de la Resolución de Honorarios, pero es que esta última determina unos rangos para el valor de las contrataciones según la formación académica y experiencia, en tanto

que cada necesidad que se pretende satisfacer con la contratación tiene sus propias características.

El análisis del sector no se focaliza exclusivamente en un aspecto, sino que aborda varios factores que el reglamento establece; tanto es así, que precisamente en la ‘Guía para la Elaboración de Estudios de Sector’ que permanentemente se encuentra publicada en la página institucional de ‘Colombia Compra Eficiente’, están previstas directrices para los estudios del sector en la contratación directa, sin que se establezca alguna excepción en tratándose de contratos de prestación de servicios profesionales. Allí se indica que *“La modalidad de selección del Proceso de Contratación no es relevante para determinar la procedencia o no del análisis del sector.”*

En ese orden de ideas, la Resolución de Honorarios no subsume al análisis del sector que comporta distintas variables, el cual debe realizarse de conformidad con la reglamentación vigente.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

4. OTROS RESULTADOS

4.1 ATENCIÓN DE QUEJAS

Teniendo en cuenta que en el marco de la auditoría se incluyó la verificación de la información correspondiente a dos solicitudes presentadas ante la Contraloría de Bogotá, D.C., a continuación se establece el respectivo análisis.

- En relación con el DPC No. 1723 de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2018-21902 del 24-09-2018, se precisa lo siguiente:

Ese radicado corresponde a una solicitud formulada por la ciudadana Nohora Tapia Barragán, respecto del trámite de expropiación de un inmueble del cual era titular del derecho de dominio.

Revisada la información correspondiente ante el sujeto de control, se tiene que la indemnización total por la expropiación aprobada por el despacho judicial de conocimiento, la canceló la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C., antes METROVIVIENDA, mediante la Resolución No. 042 del 17 de abril de 2013, acogiendo la suma judicial definida en \$1.073.852.866,65 m/cte., que correspondía al avalúo finalmente aprobado mediante auto de fecha 22 de abril de 2008.

El Juez 10 Civil del Circuito de Bogotá requirió a la empresa para el pago total de la indemnización, aun cuando el predio objeto de expropiación estaba ocupado ilegalmente desde el año 2009 y previamente el Juzgado había negado todas las solicitudes de entrega anticipada que se habían formulado.

El valor de la indemnización aceptada por el despacho judicial de conocimiento, fue consignado por la entidad en la cuenta de Depósitos Judiciales del Banco Agrario de Colombia, a órdenes del Juzgado 10 Civil del Circuito de Bogotá, el día 2 de mayo de 2013.

Lo anterior se evidencia también con el auto de fecha 25 de junio de 2013 del señor Juez 10 Civil del Circuito de Bogotá, en el que indica: "2.- *Las consignaciones que anteceden y que dan cuenta del pago a favor de la demandada NOHORA TAPIA BARRAGÁN por concepto del excedente del valor expropiado se agregan a los autos y se pone en conocimiento de la misma para los fines legales pertinentes.*"

En tal virtud la entidad pagó el valor que correspondió por concepto de la expropiación, lo cual le fue notificado a la señora Nohora Tapia Barragán.

Una vez puesto a órdenes del Juzgado la consignación del pago total de la expropiación, le corresponde al mismo ordenar la entrega de los recursos a la señora Nohora Tapia Barragán, de conformidad con el expediente judicial y el respectivo auto del 5 de octubre de 2016.

- En relación con el DPC 1269 de 2018, configurado con ocasión de la radicación efectuada en la Contraloría de Bogotá, D.C. con el No. 1-2018-18084 del 16-08-2018, se precisa lo siguiente:

Ese radicado refiere las manifestaciones efectuadas por la Honorable Concejala María Clara Name Ramírez ante el Concejo de Bogotá, D.C., con respecto a una “supuesta nómina paralela de la ERU”, frente a lo cual en desarrollo del presente ejercicio auditor, se estableció que la entidad ha recurrido desde hace varios años a contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para el desarrollo de sus actividades, sin que se ajuste la planta de personal a efectos de la respectiva funcionalidad, con una ostensible diferencia en el número de cargos de la planta de personal y el valor de la nómina, frente al número de contratistas en tal tipología y el monto de esa contratación en cada vigencia, lo cual se puede apreciar como enseguida se establece, que a manera de ilustración comprende las vigencias 2015 a 2018, en el sentido descrito.

Precisamente, en cuanto a esos aspectos dentro del rango temporal referido, que comprende a lo que entonces era Metrovivienda y su fusión para la configuración de la actual Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C. – ERU, se tiene lo siguiente:

Cuadro No. 4: Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión Vigencias 2015 a 2018 - Planta de Personal en esas Vigencias

VIGENCIA	ENTIDAD	No. DE CONTRATOS CELEBRADOS	VALOR TOTAL CONTRATOS	TOTAL CARGOS PLANTA DE PERSONAL	Valor en pesos
					COSTO PLANTA DE PERSONAL
2015	ERU	116	7.774.577.494	24	2.516.473.943
	METROVIVIENDA	107	5.362.753.305	41	4.485.801.418
2016	ERU	71	2.911.525.087	24 (información al 20-10-2016)	2.105.106.255
	METROVIVIENDA	37	6.034.245.530	41 (información al 20-10-2016)	3.000.443.404
	FUSIÓN	46	986.479.140	149 (información del 21-10-2016 al 31-12-2016)	2.243.668.107
2017	ERU	174	9.241.390.496	149	8.809.245.654

VIGENCIA	ENTIDAD	No. DE CONTRATOS CELEBRADOS	VALOR TOTAL CONTRATOS	TOTAL CARGOS PLANTA DE PERSONAL	COSTO PLANTA DE PERSONAL
2018	ERU	313 (Respecto del año anterior se ha incrementado el número de contratos en un 79,88%)	9.875.266.368 (Respecto del año anterior se ha incrementado el valor de los contratos en un 6,85%)	148 (ejecución al 30-09-2018)	6.569.773.856

Fuente: Oficio ERU 20184200059561 del 18-10-2018 - Consolidado equipo auditor.

Como se puede apreciar, se ha presentado un especial incremento en el número de contratos de la tipología en cuestión, frente al número de cargos de la planta de personal, especialmente para la vigencia 2018, incluso en relación con ese ámbito de contratación del año inmediatamente anterior.

Resulta preocupante que la entidad no haya ajustado sus procesos ni la planta de personal, de modo que ha acudido permanentemente a los contratos de prestación de servicios profesionales, lo cual no solo genera dificultades en la continuidad y consolidación de las políticas y actividades institucionales, sino que puede configurar una situación de riesgo al acudir a una modalidad de contratación de carácter excepcional, con las implicaciones propias de una estructura de administración en tales condiciones.

Con todo, desde del ámbito de competencia de este organismo de control fiscal y en el marco de la presente auditoría de desempeño, no se ha establecido hasta el momento un daño patrimonial al Estado con ocasión de las circunstancias descritas (que sin duda imponen soluciones de fondo), sin perjuicio de otras instancias de investigación y de situaciones específicas que frente a determinadas configuraciones y ejecuciones contractuales del sujeto auditado, puedan advertirse en desarrollo de la permanente vigilancia y control que lleva a cabo la Contraloría de Bogotá, D.C., además de aspectos propios de decisiones judiciales cuyos eventuales impactos en el erario tendrían que abordarse en sede de la acción de repetición, cuando a ello hubiere lugar, y que la ERU debe evitar a todo trance.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	6	N.A.	Proyecto La Estación: 3.3.1.1; 3.3.1.2; 3.3.1.3 Proyecto San Bernardo Tercer Milenio: 3.3.2.1 Gestión Contractual: 3.3.3.1.; 3.3.3.2
2. DISCIPLINARIOS	3	N.A.	Proyecto La Estación: 3.3.1.1; 3.3.1.2; 3.3.1.3
3. PENALES	N.A.	N.A.	
4. FISCALES	2	\$400.000.000 \$701.082.592	Proyecto La Estación: 3.3.1.1 3.3.1.2

N.A: No aplica.