



**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL -
MODALIDAD REGULAR**

**EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA - ERU
PERIODO AUDITADO 2004**

**PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PERIODO 2004-2005
FASE II**

SECTOR DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

Diciembre de 2005



AUDITORIA INTEGRAL A LA EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA - ERU

Contralor de Bogotá D.C.

Óscar González Arana

Contralor Auxiliar

Guillermo Ernesto Tuta Alarcón

Director Sectorial

Mónica Elcy Certáin Palma

Subdirector de Análisis Sectorial

Alberto Martínez Morales

Subdirector de Fiscalización

Dagoberto Correa Pil

Equipo de Auditoría

William Alberto Aquite L. - Líder

Analista Sectorial

Víctor Raúl Robles Ovalle



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	
1. ANÁLISIS SECTORIAL	6
1.1 IMPACTO SOCIOECONOMICO DEL PROYECTO DE ESPACIO PÚBLICO -PARQUE TERCER MILENIO- EN LOS BARRIOS SANTA INÉS Y SAN BERNARDO DEL SECTOR CENTRO DEL DISTRITO CAPITAL	7
1.1.1 Antecedentes Generales	7
1.1.2 Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital	10
1.1.3 Antecedentes de Planeación Urbana en la Ciudad	13
1.1.4 Normatividad	15
1.1.5 Sustento Jurídico del Programa de Renovación Urbana del Distrito –Centro Metropolitano Barrios Santa Inés y San Bernardo	21
1.1.6 Plan Zonal del Centro	25
1.1.7 Caracterización del Barrio Santa Inés	28
1.1.8 Proyecto de Espacio Público Parque Tercer Milenio	29
1.1.9 Caracterización del Sector de San Bernardo	32
1.1.10 Diagnóstico del Sector	33
1.1.11 Implementación de acciones sociales	36
1.1.12 Conclusiones	37
2. HECHOS RELEVANTES	42
2.1 PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS	43
2.2 SITUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2004	45
2.3 NORMATIVIDAD EXPEDIDA POR LA ADMINISTRACIÓN	46
2.3.1 Acuerdos	46
2.3.2 Resoluciones	46
2.4 CAMBIO DE ADMINISTRACIÓN	48
3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL-MODALIDAD REGULAR	50
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	62
4.1 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	63
4.2 EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES	66
4.2.1 Legalización Caja Menor	66
4.2.2 Conciliaciones Bancarias	68
4.2.3 Órdenes de Pago de 2004	69
4.2.4 Propiedad, Planta y Equipo	71
4.2.4. Evaluación del Sistema de Control Interno Contable	71
4.3 EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN	72
4.4 EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO	78



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

4.4.1	Presupuesto de Ingresos	78
4.4.2	Presupuesto de Gastos	78
4.4.3	Cierre Presupuestal	80
4.4.4	Observaciones	81
4.5	EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO	83
4.6	EVALUACIÓN DEL BALANCE SOCIAL	86
4.7	INFORME GESTIÓN AMBIENTAL NIVEL INTERNO-EXTERNO	87
4.8.	CONTROL SOCIAL	90
5.	ANEXOS	92
5.1	ANEXO No. 1	93
5.2	ANEXO No. 2	94

INTRODUCCIÓN

La Contraloría de Bogotá, D.C., en desarrollo de su función constitucional y legal, que le confieren los artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 42 de 1993, el Decreto 1421 de 1993 - Estatuto Orgánico de Bogotá, el Manual de Fiscalización para Bogotá, expedido mediante Resolución No. 054 de noviembre de 2001, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital PAD 2004-2005, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular a la Empresa de Renovación Urbana - ERU, para la Vigencia Fiscal 2004.

La auditoría se centró en la evaluación de los Componentes de Integralidad establecidas en la fase de planeación del proceso auditor contenidas en el Plan de Auditoría Sectorial - PAS, donde se determinó la importancia y riesgos asociados a los procesos y actividades ejecutadas por la ERU, estos componentes son:

- Sistema de Control Interno.
- Estados Contables.
- Contratación.
- Presupuesto.
- Plan de Desarrollo y Balance Social.
- Gestión Ambiental.
- Cuantificación de los Beneficios de Control Fiscal.

Los hallazgos que se determinaron a través del desarrollo del proceso auditor, fueron dados a conocer oportunamente a la administración de la ERU dentro del proceso de auditoría, de los cuales se recibió respuesta por parte de la entidad habiendo sido analizadas, evaluadas e incluidas en el informe cuando se consideró pertinente.

Existe limitación en el alcance en todo lo relacionado con la ejecución del Proyecto 7193-Gestión de Actuaciones Urbanísticas, el cual estaba a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, entidad que cumplió las funciones inicialmente asignadas a la ERU a través de la Gerencia de Renovación Urbana.

Dada la importancia estratégica que la Empresa de Renovación Urbana - ERU, tiene para el sector Infraestructura y Transporte y la ciudad, la Contraloría de Bogotá, espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficiente administración de los recursos públicos, lo que redundará en una mayor calidad de vida de los ciudadanos.



1. ANÁLISIS SECTORIAL

1.1 IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL PROYECTO DE ESPACIO PÚBLICO -PARQUE TERCER MILENIO- EN LOS BARRIOS SANTA INÉS Y SAN BERNARDO DEL SECTOR CENTRO DEL DISTRITO CAPITAL

1.1.1 Antecedentes Generales

En la cumbre de las ciudades realizada por la Secretaría General de las Naciones Unidas, celebrada en Estambul en 1996, uno de los temas tratados se enfocó en *"el desarrollo de asentamientos humanos (urbes, ciudades, y aldeas) sostenibles en el mundo en vías de urbanización y vivienda adecuada para todos"*, concluyéndose entre otros aspectos que para el año 2025, las dos terceras partes de la población mundial será urbana, el 60% de esta población vivirá en condiciones peligrosas para la salud y la misma vida y el 40% restante sin acceso al agua potable, en condiciones inadecuadas de saneamiento, lo que aunado a la elevada tasa de crecimiento de la población urbana, en la mayoría de las regiones ha provocado congestionamiento, falta de presupuesto estatal para cubrir la prestación de los servicios básicos, escasez de vivienda adecuada y por ende graves falencias en equipamientos e infraestructura.

Más de 1.000 millones de personas viven en condiciones inadecuadas, tales como falta de: agua potable permanente, electricidad, seguridad en la tenencia de la tierra, acceso a vías, servicios de salud y educación, población cuya única oportunidad de empleo la constituye la construcción de vivienda en sectores no consolidados de las ciudades, la infraestructura, el comercio ambulante y el reciclaje de desechos.

Dada la problemática advertida en la conferencia citada, las Naciones Unidas en el tema de *"el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en el mundo en vías de urbanización y vivienda adecuada para todos"*, solicitó a los gobiernos una mejor planificación y acceso a terrenos urbanos no riesgosos a precios razonables, mejorando la condición de las viviendas con el fin de evitar y reducir los daños que provocan las catástrofes. Las condiciones de precariedad se observan más en los continentes en vía de desarrollo como son: Asia, África y América Latina.

Entre las soluciones planteadas para erradicar la pobreza y mejorar el medio ambiente urbano, está la adopción de medidas que permitan el fácil acceso a la tierra, la vivienda y los medios financieros, para lo cual es necesario la participación activa del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la misma comunidad, donde los gobiernos dejarían de ser implementadores y pasarían a ser facilitadores, siendo el sector privado el encargado de la construcción y mejora de las viviendas.

Uno de los graves problemas mundiales que enfrentará la humanidad hacia el año 2025, se producirá en las ciudades, debido al crecimiento acelerado de la población urbana, la cual se duplicará de 2.400 millones de habitantes en 1995 a 5.000 millones en el año 2025, concentrándose el 80% en los países en vía de desarrollo, con un aumento de 2,5 veces más rápida que la población rural¹, con las consecuencias negativas ambientales, económicas y sociales, ya mencionadas.

Ante los aspectos relevantes, observados a nivel global de precariedad en las condiciones de muchas comunidades al interior de las grandes urbes, se hace indispensable los procesos de renovación urbana, con el fin de adecuar zonas deterioradas a la densificación de viviendas dentro de un concepto sostenible de calidad de vida, es decir, dotadas con todos los servicios de equipamientos, infraestructura de vías y servicios requeridos en los tiempos actuales para el mejor bienestar de los ciudadanos.

Nuestra realidad está inmersa en las condiciones de precariedad ya anotadas, no ajena a la visión mundial; en este sentido el contexto urbanístico, ligado indudablemente a las necesidades más sentidas por la ciudadanía que mayoritariamente carece de recursos económicos adecuados para acceder a viviendas dignas, lo que asociado además a la migración producto de los diferentes escalonamientos de nuestro conflicto, debería propender que tanto a nivel de entidades estatales como de particulares, se comprometan realmente con proyectos de renovación urbana que le den progreso sustancial a las comunidades en sus condiciones habitacionales y que a su vez contribuyan con el mejoramiento del entorno urbanístico de la ciudad; sin embargo, este ideal amerita la inversión de tiempo y recursos que las entidades no siempre están dispuestas a asumir.

Una forma de solucionar el aumento poblacional, producto de la migración a las ciudades, es la urbanización masiva, porque ofrece servicios esenciales más baratos y a mayor escala, servicios de emergencia más rápidos que en los sectores rurales; las ciudades brindan mayores oportunidades de educación y salubridad, esto se traduce en menores tasas de mortalidad y a la vez disminución en el crecimiento demográfico.

Las condiciones habitacionales en los mayores centros urbanos de Colombia, como en América Latina presentan alto grado de hacinamiento, deficiencia en el acceso a los servicios públicos y de salud, mala calidad en la vivienda e inseguridad jurídica en los títulos, marginalidad y un entorno insalubre.

¹ Informe final sobre asentamientos Humanos ONU.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

A nivel nacional el déficit de vivienda, está en el orden de las 2.900.000 unidades, de las cuales aproximadamente 1.200.000 corresponden a Vivienda de Interés Social – VIS², sin embargo, estas estadísticas no muestran las precarias condiciones en que viven la mayoría de nuestros conciudadanos; no existen indicadores sobre la calidad habitacional, hacinamiento, deficiencia en el acceso a los servicios públicos y la calidad de la vivienda.

Por otra parte, en los países desarrollados, el costo de la vivienda se ha incrementado en los últimos años, a diferencia del caso colombiano, donde el valor de las viviendas ha decrecido a sus justas proporciones, debido entre otros factores: a la desaceleración de la economía del país entre 1996 y 2001 como consecuencia de la crisis política, el rompimiento de la convivencia con el narcotráfico de sectores de la sociedad, la persecución a los narcotraficantes, los precursores químicos y la incautación de bienes muebles e inmuebles producto del negocio ilícito de los estupefacientes; lo que ha conllevado ha la disminución de la economía informal o “*subterránea*”, -producto de las acciones ilícitas mencionadas-, factores que en cierta medida tenían sobre-dimensionada la economía de la nación y por ende el mercado inmobiliario.

Los anteriores factores, coligados con la equivocada política trazada alrededor de la UPAC³, las modificaciones en el cálculo de su valor, su posterior caída y desmonte, ocasionaron que la finca raíz se resintiera, en detrimento de la economía, afectando en sus ingresos a la población con más necesidades básicas insatisfechas, en razón de que el sustento de muchas familias en estas condiciones se derivan de la actividad constructora, lo que genera un desmejoramiento de su hábitat.

Sin embargo, aunque se producen continuamente normas y regulaciones en lo referente a la política de vivienda, no siempre encaminadas al fortalecimiento de las condiciones del hábitat de las comunidades más necesitadas, es indudable que mientras no se fijen estrategias macroeconómicas, por parte de los gobernantes, en cuanto a la generación de empleo, cobertura educativa y el mejoramiento de las condiciones de los habitantes de las áreas rurales, encaminadas a disminuir las inequidades y diferencias entre los sectores más pudientes de nuestra sociedad y los grandes sectores que viven en la marginalidad con condiciones socioeconómicas precarias, no se podrá evitar el crecimiento de los cinturones de miseria en las ciudades, lo que acarrea ingentes esfuerzos económicos y administrativos por parte de las administraciones municipales o distritales a fin de subsanar en la mejor forma

² Departamento Administrativo de Planeación Nacional.

³ Unidad de Poder Adquisitivo Constante

posible: problemas sociales, de infraestructura, de vivienda, cobertura de servicios públicos, equipamientos, recreación y zonas verdes.

1.1.2 Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital

A través de la historia el desarrollo urbanístico de la ciudad, lamentablemente en parte se ha formulado de acuerdo al sentir arquitectónico de las épocas, con una visión escasamente planeada que no ha contribuido en muchos casos a la integración de las características físicas de los inmuebles con el entorno: zonas verdes, infraestructura vial, equipamientos y servicios públicos.

Bogotá ha contado con una planeación reguladora de lo urbanístico, pero infortunadamente en cierta medida comprometida con el querer de los gremios inmobiliarios, de la construcción y de la arquitectura, tanto en la implantación de la norma urbanística como en el proceso constructivo, lo que aunado a los asentamientos ilegales, ha contribuido a que el desarrollo físico de la ciudad se dé en un forma desordenada y caótica, donde la infraestructura vial, las áreas de recreación, el espacio público, los equipamientos y los servicios han ido a la saga del desarrollo urbano.

Lo que le ha ocasionado enormes costos a la ciudad, tanto económicos como físicos, en razón a la necesidad de implementar y adecuar las redes de servicios públicos, equipamientos e infraestructura vial, hacia los sectores urbanizados al arbitrio del querer de constructores; ellos con ganancias onerosas, mientras que el Distrito Capital debía invertir –los aportes que la ciudadanía paga en impuestos- en las adecuaciones citadas, ante situaciones de hecho, sin mayor contraprestación por parte de los gremios de la construcción, lo que no ha contribuido a un ordenamiento urbanístico acertado para la ciudad.

Con la implementación de los instrumentos de gestión del suelo⁴ que se vienen desarrollando, hoy la ciudad entronizada en el Siglo XXI, en concordancia a los avances normativos de carácter urbanístico de los últimos 20 años⁵ y la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial -POT⁶, sus decretos reglamentarios, la revisión⁷ y compilación⁸ del mismo, se abre un camino de progreso urbanístico más armónico y sostenible, con la participación ciudadana, buscando que los gremios del sector inmobiliario y de la construcción contribuyan a la ciudad con los costos del desarrollo urbano, reduciendo en algo sus ganancias, pero en últimas beneficiándose de un entorno urbano más sano y de mejor calidad.

⁴ Artículo 30 Decreto 190 del 22 de junio de 2004.- Instrumentos de Gestión del Suelo: "(...) Los Planes Parciales, las Unidades de Actuación Urbanística, los reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes, los sistemas de reparto equitativo de las cargas



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Por periodos, el progreso urbanístico de la ciudad se ha centrado netamente en lo físico, dejando de lado en la mayoría de las veces los aspectos socioeconómicos que presentan las comunidades, que afectadas por estos desarrollos urbanístico físicos, -de fachada- que en cierta medida elevan la calidad de vida, pero que desafortunadamente en la realidad de nuestra ciudad, con masas de ciudadanos en condiciones de precariedad económica, con necesidades básicas insatisfechas, ameritan otro tipo de evolución urbanística, que presente una mejor armonía entre lo físico y las condiciones sociales de muchos de los habitantes de la capital.

Por otra parte, en los inicios de la ciudad, el poder religioso y estatal eran prácticamente uno sólo, lo que determinó el tipo de crecimiento urbano; de hecho el 72.2% de las construcciones realizadas en Santa Fe entre 1539 y 1600 fueron de carácter religioso (iglesias, capillas, conventos, monasterios, casas de cabildos eclesiásticos entre otras). Habría que esperar hasta la segunda mitad del siglo XVIII para que se invirtiera esta proporción y floreciera la construcción civil, dándole impulso a una ciudad más secular arquitectónicamente hablando y a un despegue del concepto de ciudad más allá de las parroquias iniciales⁹. En su estructura urbanística la ciudad capital presenta desde sus orígenes los siguientes avances:

- *Crecimiento compacto*: Se da entre 1540-1894, con las primitivas expansiones, conformadas dentro del llamado patrón de damero característico de las ciudades de la colonización española en territorio americano, de calles rectas de perfil angosto y plazas.

Espacio urbano concebido y desarrollado bajo la idea unitaria de orden, y consecuentes recorridos jerarquizados que articulan plazas y plazoletas en donde se localizan a su vez las sedes de los poderes públicos gubernamentales, civiles, militares y eclesiásticos, además de comercio¹⁰.

y beneficios, el derecho de preferencia, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva, los procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, los bancos de tierras, los distintos mecanismos de participación Distrital en las plusvalías, la transferencia de los derechos de construcción y los mecanismos de compensación, estímulos y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental”

⁵ Ley 9 del 11 de enero de 1989 – “Reforma Urbana” - Ley 388 de julio 18 de 1997

⁶ Decreto 619 del 28 de julio de 2000

⁷ Decreto 469 del 23 de diciembre de 2003

⁸ Decreto 190 del 22 de junio de 2005

⁹ A & R Consultores Propuesta Preliminar de Norma, Contrato de Consultoría 121 de 2003 DAPD Plan Zonal Centro.

¹⁰ Informe Caja de Vivienda Popular.

- *Primera explosión urbanística:* Surge con los primeros Barrios Obreros entre los años 1894 y 1923, tales como la Perseverancia (morada inicial de los obreros de la Fabrica de Bavaria), el Samper Mendoza, San Facón y el Ricaurte, desarrollados bajo iniciativa de los urbanizadores, con ajuste al trazado ortogonal heredado del damero.

Aparecen los primeros barrios ilegales, producto de invasiones y de condiciones económicas precarias; barrios que se asientan en las faldas de los Cerros Orientales de la ciudad, como es el caso del Barrio Lourdes.

- *Barrios Residenciales:* Entre los años 1924 y 1938, con oposición a los anteriores, se desarrollan sobre el prestante eje norte y conexión con Chapinero, corresponde a los primeros barrios con exclusividad para la población de mayores ingresos en la ciudad.

Se trata de barrios diseñados por profesionales formados en escuelas europeas, con las más avanzadas técnicas de urbanismo y arquitectura, como aplicación en especial de las concepciones de la llamada ciudad jardín, con profusión de verde urbano, bajo modelos de edificación individual correspondientes a la arquitectura llamada ecléctica, y que contaron en su origen con las distintas infraestructuras urbanas (vial, equipamientos, servicios públicos) para el bienestar de sus habitantes.

Ayer, eran Barrios de amplia connotación tales como Teusaquillo, La Magdalena, Armenia o La Merced y Santa Fe, que representan un cambio notable en cuanto a la tipología arquitectónica e intensidad de ocupación, conformando entornos amables y de gran calidad en su concepción, espacio urbano y edificación.

En 1927 se inició la canalización del río San Francisco y posteriormente la del río San Agustín, transformándose en las actuales Calles 13 y 6ª respectivamente.

- *Años 1939 a 1949:* Se introducen cambios notables en el aspecto arquitectónico de la vivienda desarrollada bajo la concepción del llamado movimiento moderno y con una mayor sistematización de los trazados. De esta concepción son los Barrios La Soledad y el Bosque Izquierdo, aunque se desarrollaron barrios de destinación popular como el Eduardo Santos.

- *Años 1950 a 1960:* Aparecen las urbanizaciones inscritas en la nueva concepción de 'supermanzanas', recorridos peatonales y mallas viales locales discontinuas y jerarquizadas que se enlazan en puntos estratégicos con un sistema de vías arteriales proyectado con arreglo a los principios del urbanismo y planteamientos propuestos por Le Corbusier y de Winner y Serth para Bogotá. Este trazado preserva al interior de los barrios el carácter residencial, como es el caso de los Barrios Santa Isabel y Veraguas con destinación residencial, o el Barrio Paloquemao de destinación industrial.
- *Años 1960 y 1970:* Desarrollo de los conjuntos residenciales, caracterizándose por el tipo de edificación aislada y alturas dispuestas en medio de zonas verdes enlazadas por senderos peatonales, o áreas para estacionamiento al aire libre.
- *1970 hasta nuestros días:* Implantación del UPAC¹¹ y su posterior sustitución por la UVR¹², así como la introducción del concepto de Vivienda de Interés Social – VIS, el desarrollo urbanístico de Bogotá se ha incrementado en forma ostensible, consolidando el núcleo central y desarrollando nuevas centralidades, incorporando nuevas áreas de desarrollo en los bordes oriental y occidental y expandiendo el norte y el sur de la ciudad, con una gran amalgama de tipos arquitectónicos y características constructivas.

1.1.3 Antecedentes de Planeación Urbana en la Ciudad

La historia de la planeación urbana de la ciudad, se remonta hacia el año de 1928, con la creación de la Junta Metropolitana de Obras Públicas y de la Sección del Plano de Bogotá. En el año 1936 Karl Brunner, arquitecto vienés, concibe el primer Plan de Desarrollo Urbanístico para Bogotá, se habló por primera vez de las vías en un concepto de espacio público.

De los años 1940 a 1960, se unificaron esfuerzos para construir una Ciudad Moderna, basada en un ordenamiento urbano con un sistema vial, distribución de actividades y equipamientos. Hacia 1945 la Sociedad Colombiana de Arquitectos diseñó el primer Plan Vial de Bogotá partiendo del Plan Soto Bateman. Dentro de la propuesta se desarrolló la malla vial conectando la ciudad de norte a sur y de oriente a occidente, mediante la ampliación de las carreras 4ª y 10ª y la apertura de las Avenidas de los Comuneros y las Américas.

¹¹ Unidad de Poder Adquisitivo Constante

¹² Unidad de Valor Real

Posteriormente, con la expedición de la Ley 88 de 1947, se exigió a los municipios adoptar el Plan Regulador para el ordenamiento y crecimiento, en el cual se inscribió la propuesta del urbanista Le Corbusier, clasificando las vías en varios tipos, creándose en el año 1948 la Oficina del Plano Regulador de Bogotá, con personal técnico especializado en Arquitectura, y a su vez se ordena la elaboración del plano regulador de la ciudad basado en estudios topográficos, geológicos y climáticos de la misma, de acuerdo con la citada Ley.

A partir de 1972, aparece el UPAC y se genera la Ciudad Inmobiliaria que cede al lucro particular y crece más allá de sus posibilidades, generándose un rezago en la movilidad e infraestructura. Fue durante esta época donde se vio la necesidad de un soporte normativo para regular la actuación privada, y es así como se expidieron los Acuerdos Distritales 7 de 1979 y 6 de 1990 o Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, con el propósito de reglamentar urbanísticamente la ciudad en cuanto a su crecimiento físico y espacio público.

La Constitución Política de 1991¹³, impulsa los Planes de Desarrollo¹⁴, lo cual aunado a la consolidación de la elección popular de alcaldes, que para la ciudad de Bogotá los Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas¹⁵, que se han ido implementando con unas prioridades de acuerdo a la concepción política de la administración de turno, pero por fortuna siguiendo en cierta medida una línea de continuidad que le ha permitido a la ciudad avanzar en su desarrollo urbanístico sostenible, tanto en infraestructura como en equipamientos, en la cultura ciudadana, en espacio público, en movilidad, generando mejor calidad de vida, con la exclusión desafortunada de los sectores menos favorecidos de la ciudadanía capitalina, que con sus necesidades básicas insatisfechas y precariedad económica, esperan que se les mejore su situación, con políticas que armonicen mejor el desarrollo urbanístico con la realidad socioeconómica de sus habitantes.

La ciudad en los últimos 12 años con el saneamiento y la mejora de sus finanzas, ha tenido un desarrollo: en infraestructura, movilidad, espacio público, zonas verdes, cobertura de servicios públicos y equipamientos; sin embargo,

¹³ Artículo 342 de la Constitución Política de julio 6 de 1991

¹⁴ Ley 152 de julio 15 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica de Presupuesto"

¹⁵ Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas : 1993 -1995 Acuerdo 31 de 1992 Jaime Castro "Prioridad Social", 1995 -1998 Decreto 295 de 1995 Antanas Mockus "Formar Ciudad", 1998 – 2001 Acuerdo 6 de 1998 Enrique Peñalosa "Por la Bogotá que queremos", 2001 – 2003 Decreto 440 de 2001 Antanas Mockus "Bogotá para vivir todos del mismo lado", 2004 – 2008 Acuerdo 119 de 2004 Luís Eduardo Garzón "Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión" .

aún persisten grandes inequidades sociales, con un alto número de sus habitantes en condiciones económicas y de vida muy precarias.

1.1.4 Normatividad

En el actual Distrito Capital por medio del Acuerdo 7 de 1979¹⁶, se señala que el proceso planificador está conformado por *“... políticas, programas, proyectos y normas, orientadas a regularizar y encauzar el desarrollo social, económico y físico de la Ciudad...”*, se habla ya de que el mejoramiento urbano *“... es un proceso mediante el cual las áreas deterioradas de la ciudad son adecuadas o rehabilitadas, utilizando instrumentos como la Renovación Urbana...”*¹⁷, además se enuncian las categorías de tratamiento urbanístico: Desarrollo, Redesarrollo, Rehabilitación y Conservación.

En el país con la Ley 9 de 1989 – Ley de Reforma Urbana -, se enuncian los planes de Renovación Urbana como: *“...aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad”*¹⁸.

En esta misma Ley, se contempla que el propietario ubicado en una zona sujeta a Renovación Urbana, cuando *“... el proyecto de renovación no incluya viviendas, tendrá derecho a reubicación en una zona urbanizada, en un lote o vivienda...”*¹⁹, y que: *“... Cuando los ocupantes no pudieren demostrar su calidad de propietarios del inmueble pero sí la de poseedores, se estimará el valor de dicha posesión y de las mejoras que acrediten con el objeto de aplicar a dichos ocupantes las mismas reglas...”*²⁰, reglas previstas en el artículo 40.

En el mismo sentido, cuando los ocupantes no pudieren demostrar su calidad de propietarios ni de poseedores, la entidad adquirente o expropiante estará obligada a encontrarles una solución satisfactoria, preferiblemente en el mismo sector, con cargo a los recursos del Fondo de Rehabilitación de Inquilinatos.

¹⁶ Acuerdo 7 de noviembre 20 de 1979 "Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá"

¹⁷ Artículo 11 del Acuerdo 7 de 1979

¹⁸ Artículo 39 Ley 9 de enero 11 de 1989 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones – Ley de Reforma Urbana

¹⁹ Artículo 40 Ley 9 de 1989

²⁰ Artículo 41 Ley 9 de 1989

En ningún caso gozarán de los derechos contemplados en los artículos precedentes, los propietarios y poseedores de los inmuebles usados para vivienda que se encuentren sujetos a un proyecto de renovación y no ocupen dichos inmuebles para su propia vivienda o la de su familia²¹.

Igualmente en esta Ley se enuncia que “... los proyectos de renovación urbana, el arrendatario se tendrá como poseedor cuando el propietario del inmueble lo haya abandonado. Se entenderá abandonado el inmueble cuando el propietario haya dejado de cobrar el canon de arrendamiento por la vía judicial durante dos (2) o más años contados desde la fecha de pago del último canon...”²².

Posteriormente, mediante el Acuerdo 6 de 1990²³ que define las políticas de Desarrollo Urbano de la Capital, se mencionan los conceptos de zonificación y usos del suelo y su impacto en la estructura urbana que puede ser de carácter positivo si aporta beneficios o de carácter negativo si produce deterioro de los sectores²⁴.

En el citado Acuerdo 6 de 1990, se dedica un capítulo a lo pertinente a los Planes de Renovación Urbana, retomando los conceptos establecidos en la Ley 9 de 1989 y señalando que “... Para que se puedan adoptar reglamentaciones urbanísticas especiales destinadas a soportar los planes de renovación urbana dentro del ámbito espacial que se defina como zona de influencia de tales planes y que por pertenecer al Segundo Nivel de Zonificación, prevalezcan sobre las reglamentaciones urbanísticas del Tercer Nivel de Zonificación, es preciso que con destino a los Planes de Renovación Urbana se prevean inversiones públicas o privadas directas en beneficio del respectivo plan...”²⁵.

Los Planes y Programas de Renovación se adoptarán mediante Decreto del Alcalde Mayor de Bogotá²⁶. Igualmente, en el Acuerdo 6 de 1990 se menciona lo relacionado con los presupuestos, el control, las entidades responsables, la ejecución de obras y la interventoría, entre otros aspectos, de los Programas de Renovación Urbana y se le da la facultad al Alcalde Mayor de Bogotá, para que reglamente incentivos tarifarios, tributarios, contractuales y fiscales, que se

²¹ Artículo 42 Ley 9 de 1989

²² Artículo 43 Ley 9 de 1989

²³ Acuerdo 6 del 8 de mayo de 1990 “Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones.”

²⁴ Artículo 59 del Acuerdo 6 de 1990 “...Según el medio sobre el cual se produce el efecto, los impactos negativos pueden ser de tres tipos: IMPACTO AMBIENTAL, cuando se presentan contaminación y deterioro del medio ambiente. - IMPACTO FÍSICO, cuando se alteran condiciones de las estructuras urbanas en perjuicio de las mismas. - IMPACTO SOCIAL, cuando se presentan incomodidades y factores deteriorantes de la calidad de la vida de una determinada comunidad, en virtud de una actividad urbana.

²⁵ Artículo 265 del Acuerdo 6 de 1990.

²⁶ Artículo 268 del Acuerdo 6 de 1990

deberán aplicar en las áreas objeto de Programas de Renovación Urbana²⁷, para lo cual se expide el Decreto 306 de 1991²⁸.

Por otra parte, el Acuerdo 6 de 1990 estipula que “... Las reglamentaciones urbanísticas inherentes a los planes de renovación urbana se dictarán dentro del marco normativo establecido para el Tratamiento de Renovación Urbana...”²⁹, la categoría de Tratamiento Urbanístico, es aplicable para regulación de las zonas con programas de Renovación Urbana y se deberá tener en cuenta específicamente para su desarrollo las normas urbanísticas contempladas para este tipo de Tratamiento³⁰.

Los tratamientos generales cumplen con la finalidad de regular el desarrollo adecuado de las áreas urbanas, así como la actualización de su régimen de usos, estructuras, espacios públicos y en general de todos los demás aspectos que son propios del urbanismo y del ordenamiento físico. Así mismo, cuando se adelanten proyectos de Renovación Urbana, la administración deberá comunicar la actuación y el objeto de la misma a los particulares directos o a terceros que resulten afectados por uno de estos proyectos³¹.

Finalmente, en cuanto al Acuerdo 6 de 1990, que es la norma sobre la que se estructura lo concerniente al Proyecto del Parque Tercer Milenio, sobre los usos en las áreas de Tratamiento Especial de Renovación Urbana, los cuales “... serán reasignados como normas que harán parte integrante de los planes y programas de renovación urbana, normas que por pertenecer al segundo nivel de zonificación sólo estarán sujetas a las limitantes contenidas en las normas que tutelan los valores urbanos pertenecientes al primer nivel, en particular las relativas al espacio público, a la preservación del sistema orográfico, a la preservación del sistema hídrico y a la conservación del patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y urbanístico...”³².

²⁷ Artículo 275 del Acuerdo 6 de 1990

²⁸ Decreto 306 del 29 de mayo de 1991 “Por el cual se reglamentan los sistemas de reajustes de tierras e integración inmobiliaria y los incentivos tributarios, tarifarios, contractuales y fiscales para el desarrollo de programas de adaptación de terrenos, Rehabilitación y Renovación Urbana”.

²⁹ Artículo 278 del Acuerdo 6 de 1990

³⁰ Artículo 398 del Acuerdo 6 de 1990.

³¹ Artículo 279 del Acuerdo 6 de 1990

³² Artículo 481 del Acuerdo 6 de 1990

Posteriormente, con la expedición de la Ley 388 de 1997³³, que entre otros aspectos enuncia que el ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública³⁴, y estipula sobre las normas urbanísticas que *“... regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos...”*³⁵.

Se señalan además las normas urbanísticas estructurales, que son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan de ordenamiento, son las que definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos y reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal.

Igualmente en el citado Artículo, se establecen como normas urbanísticas generales, las que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas la determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

Por último, están las normas complementarias relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en esta categoría se ubican entre otras las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral.

En los casos de enajenación voluntaria o expropiación de inmuebles para el desarrollo de programas de renovación urbana, el precio de adquisición o indemnizatorio deberá pagarse preferencialmente:

³³ Ley 388 de julio 18 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

³⁴ Artículo 3ª de la Ley 388 de 1997

³⁵ Artículo 15 de la Ley 388 de 1997 – Modificado por el Artículo 1ª de la Ley 902 de 2004.

- ✓ Mediante permuta con uno o varios de los inmuebles resultantes del proyecto.
- ✓ En derechos de edificabilidad, participando como socio del mismo.

En todo caso, el propietario o poseedor que opte por recibir el dinero del precio de adquisición o indemnizatorio, podrá ejercer un derecho de preferencia para la adquisición de inmuebles de la misma naturaleza, resultantes del proyecto, en proporción al valor de aquéllos. Los recursos correspondientes provendrán de los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, de la participación en plusvalías o de los demás recursos municipales.³⁶

De acuerdo a lo estipulado por la Ley 388 de 1997, en el año 2000 se expidió el Decreto 619 de 2000³⁷ -Plan de Ordenamiento Territorial – POT-, que entre sus objetivos sociales busca promover la equidad territorial para garantizar la oferta de bienes, y servicios urbanos a todos los ciudadanos, para lo cual se adoptan entre otras las siguientes políticas de largo plazo:

- ✓ Disminuir los factores que generan pobreza urbana.
- ✓ Priorizar la inversión pública en la atención de necesidades de las zonas que alberguen los grupos más vulnerables.
- ✓ Generar suelo apto para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social y Prioritaria, conducentes a disminuir el mercado informal.

De la misma manera entre los objetivos físicos se tiene la rehabilitación del Centro Metropolitano y adelantar proyectos de renovación y de aprovechamiento de los vacíos existentes en el suelo urbano, para generar vivienda, infraestructura y equipamientos conducentes a revitalizar la ciudad construida³⁸.

³⁶ Artículo 119 de la Ley 388 de 1997

³⁷ Decreto Distrital 619 del 28 de julio de 2000 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá Distrito Capital”

³⁸ Artículo 1º Decreto 619 de 2000.

El Decreto 619 de 2000, sobre la Política de Renovación Urbana menciona que ésta *“... tiene como objetivo propiciar un reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado; zonas del suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos...”*³⁹.

Para lograr el anterior objetivo, la política de Renovación Urbana propone, entre otros aspectos, brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de proyectos por medio de la empresa de Renovación Urbana, encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar esos proyectos⁴⁰.

En otros aspectos el Decreto 619 de 2000, señala que la preservación, manejo, intervención y uso de los parques metropolitanos, urbanos y zonales serán determinados por los Planes Maestros y estos a su vez deberán armonizarse y complementarse con los Planes de Manejo Ambiental, se contará con un Comité Distrital de Parques el cual será reglamentado por el Alcalde Mayor.⁴¹

Entre los Parques de Escala Metropolitana y Urbana –áreas libres superiores a 10 hectáreas, destinadas al desarrollo de usos recreativos y *o pasivos y a la generación de valores paisajísticos y ambientales- que conforman el Sistema de Parques Distritales se localiza el Parque Tercer Milenio⁴²

Es importante indicar que entre los Programas Estructurantes el POT define la Renovación Urbana como uno de los temas que debe realizar o impulsar la Administración Distrital para el desarrollo de la ciudad y la puesta en práctica del Modelo de Ordenamiento⁴³.

EL Decreto 619 de 2000, en lo referente al concepto de Renovación Urbana enuncia que *“... El programa se dirige a la realización de actuaciones urbanísticas públicas enfocadas a suplir las carencias que presentan algunos sectores de la ciudad y propiciar su reordenamiento. En la ejecución de estas actuaciones concurrirá el Distrito a través de la Empresa de Renovación Urbana, en coordinación con las demás entidades distritales.*

*De igual forma, el programa busca promover proyectos para atraer e incentivar la actuación privada, para lo cual la Administración facilitará y coordinará las intervenciones en las infraestructuras de servicios públicos, la vialidad y el espacio público...”*⁴⁴

³⁹ Artículo 110 del Decreto 619 de 2000.

⁴⁰ Artículo 110 del Decreto 619 de 2000.

⁴¹ Parágrafo 2 y 4º Artículo 230 del Decreto 619 de 2000

⁴² Artículo 231 del Decreto 619 de 2000

⁴³ Artículo 274 del Decreto 619 de 2000

⁴⁴ Artículo 296 del Decreto 619 de 2000

Así en este Decreto 619 de 2000 se indica la forma en que deberá intervenir la Administración en los Programas de Renovación Urbana, igualmente se señalan los objetivos y los sectores de Tratamiento de Renovación Urbana en la ciudad entre los que está el Centro Metropolitano⁴⁵. Dicho Tratamiento de igual manera es desarrollado en detalle en el acápite relacionado con las Normas Urbanísticas para usos y tratamientos del citado Decreto.

Con la revisión del POT, Decreto 469 de 2003 y su compilación Decreto 190 de 2004, el tema atiniente a la Renovación Urbana tuvo pocas modificaciones y en lo referente a la exigencia de los Planes Maestros para los Parques, estas desaparecieron con la Revisión del POT.

1.1.5 Sustento Jurídico del Programa de Renovación Urbana del Distrito – Centro Metropolitano Barrios Santa Inés y San Bernardo

Se advierte que en el capítulo V del Acuerdo 6 de 1998, *"Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C., 1998-2001- Por la Bogotá que Queremos"*, contempla la Renovación Urbana como un programa de la prioridad de Urbanismo y Servicios.

El desarrollo normativo que dio viabilidad al Proyecto de Parque Tercer Milenio, se entroniza con el Decreto 680 de 1998⁴⁶, por la que se asigna Tratamiento de Renovación Urbana a los Barrios San Bernardo y Santa Inés, sector comprendido por las Carreras 10ª, 17 y 18, entre las Calle 17 y la Avenida 1ª o de la Hortúa.

El Programa de Renovación Urbana para las recuperación del sector comprendido por los Barrios San Bernardo y Santa Inés, se adopta mediante el Decreto 880 de 1998⁴⁷, en el cual se efectúa el diagnóstico del Sector, con sus fortalezas, amenazas, potencial de Renovación Urbana y aspecto físico.

En el precitado Decreto en relación con los objetivos del Programa se expresa: *"... Recuperación y mejoramiento del sector, mediante las acciones y proyectos que le devuelvan la vitalidad urbana, la habitabilidad social, el equilibrio de usos, la protección del espacio público y la arquitectura y el sentido simbólico del centro de la ciudad ..."*

⁴⁵ Artículos 297, 298 y 299 del Decreto 619 de 2000

⁴⁶ Decreto Distrital 680 de agosto 3 de 1998 "Por el cual se asigna Tratamiento de Renovación Urbana al sector aledaño a los Barrios San Bernardo y Santa Inés del Centro de Santa Fe de Bogotá y se dictan otras disposiciones".

⁴⁷ Decreto Distrital 880 de octubre 19 de 1998 "Por el cual se adopta el Programa de Renovación Urbana para la recuperación del sector comprendido por los Barrios San Bernardo y Santa Inés y su área de influencia y se establecen normas específicas para algunos de los sectores dentro del área de Renovación Urbana".



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“... Creación de un elemento urbano importante - Parque Tercer Milenio- que se constituya en un elemento representativo a nivel Nacional, en la intersección de los ejes de articulación identificados en el artículo anterior, que consolida y estructura los espacios a nivel ciudad y que permite el soporte de las nuevas densidades y de los usos...”⁴⁸

En cuanto a las políticas a seguir se menciona: *“... se hace necesaria su recuperación con una intervención que no solo impida su deterioro, sino que plantee un desarrollo urbanístico que lo adecúe a las potencialidades del sector y las necesidades de la ciudad, en función de su propio mejoramiento y su proyección futura...”*

En el Decreto 880 de 1998, sobre la adopción del Plan de Renovación Urbana para los sectores citados, se señalan entre los proyectos a emprender la Estructura Verde San Bernardo, el Centro Comercial Metropolitano, los proyectos residenciales de renovación, entre otros, contemplando además una propuesta para una estrategia social en el sector orientada a la atención de las personas en más alto grado de emergencia social, en condiciones de indigencia, drogadicción, enfermedad, niños, mujeres y ancianos, que por sus particulares características necesitan de una intervención asistencial⁴⁹.

Por último, en lo relacionado con este Decreto, se dan normas específicas para el desarrollo urbanístico del sector en mención.

Subsiguientemente, mediante el Acuerdo 33 de 1999, se le da vida a la Empresa de Renovación Urbana como *“...una empresa industrial y comercial del Distrito Capital, vinculada a la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, la entidad denominada Empresa de Renovación Urbana de Bogotá D.C., dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente...”*⁵⁰

La Empresa de Renovación Urbana tiene por objeto, gestionar, liderar, promover y coordinar, mediante sistemas de cooperación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras, la ejecución de actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores deteriorados del suelo urbano, mediante programas de renovación y redesarrollo urbano, y para el desarrollo de proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes⁵¹.

Posteriormente se expide el Decreto 334 de 2000, que modifica parcialmente y complementa el Decreto 880 de 1998, en relación con el sector de San Bernardo, definiendo *“... con mayor precisión los procedimientos y los sistemas de gestión*

⁴⁸ Artículo 3 del Decreto 880 de 1998.

⁴⁹ Artículo 5º del Decreto 880 de 1998

⁵⁰ Artículo 1º del Acuerdo 33 del 10 de noviembre de 1999

⁵¹ Artículo 2º del Acuerdo 33 de 1999

para la ejecución de los diferentes proyectos que conforman la renovación de este sector... “, indicándose los niveles de intervención para los proyectos residenciales así⁵²:

- ✓ Redesarrollo Integral, esto es el reordenamiento del espacio urbano con cambio de la estructura predial y la sustitución de las edificaciones.
- ✓ Redesarrollo por manzanas, este proceso se orienta al reordenamiento total del espacio conformado por una manzana con cambio de la estructura predial y la sustitución de las edificaciones.
- ✓ Rehabilitación, se orienta a la adecuación de las estructuras existentes con la lenta sustitución de estas por otras, aplicando predio a predio o por englobe de predios.

Se mencionan en el citado Decreto, igualmente los mecanismos y herramientas de gestión para los proyectos del Sector de San Bernardo⁵³.

Se debe advertir aquí que el Decreto 619 de 2000 -POT- determinó en su régimen de transición que quedan vigentes los planes de Renovación Urbana adoptados mediante las normas del Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, es decir, el Programa Tercer Milenio contenido en los Decretos Distritales 880 de 1998 y 653 de 1999.

El Decreto 035 de 2003, asigna el desarrollo del componente comercial del Proyecto Tercer Milenio a la Empresa Metrovivienda, mientras que el Decreto 213 de 2003 da mayores pautas sobre la asignación efectuada a Metrovivienda y establece que el Proyecto Residencial de Renovación en el denominado Sector de San Bernardo, estará sujeto a la evaluación de factibilidad y conveniencia por parte de la Administración⁵⁴.

Mediante el Decreto 462 del 7 de mayo de 1998 se asignó tratamiento de Renovación Urbana al sector comprendido por los barrios Santa Inés y San Bernardo del centro de Bogotá y por medio del Decreto 346 del 8 de octubre de 2003 se adopta el Plan Maestro del Parque Tercer Milenio y se establecen los objetivos entre los que se señalan el contribuir a reforzar las características propias del centro, como son la representatividad y la dinámica económica, fortaleciendo su competitividad como centro metropolitano y regional del país, mejorar la calidad del ambiente en relación con la contaminación de aire y ruido, ofrecer a los ciudadanos alternativas para el desarrollo de encuentros cívicos y

⁵² Artículo 3 del Decreto 334 del 27 de abril de 2000

⁵³ Artículo 4 del Decreto 334 de 2000.

⁵⁴ Artículo 1º del Decreto 213 del 9 de julio de 2003

actividades recreativas y de esparcimiento y contrarrestar la situación progresiva de deterioro social y urbano en el centro de la ciudad⁵⁵.

Igualmente, en este Decreto se indica la localización del Parque Tercer Milenio, así: al Norte la Calle 9, al Sur la Avenida Comuneros (Calle 6ª), al Oriente la Carrera 10ª y al Occidente la Avenida Caracas. Se establece que el Parque se desarrollará en un área de 16.7 hectáreas y se dictan las normas y especificaciones de usos y equipamientos del parque y se da su estructura administrativa y de gestión, entre otros aspectos.

Es indudable que al amparo de nuestro ordenamiento jurídico, las diferentes aristas del que hacer cotidiano, las relaciones del estado con sus conciudadanos y de lo público con lo privado, deben tener normas que las regulen; sin embargo, las más de las veces cualquier temática que se aborde en el país conlleva un laberinto de normas que hacen de los asuntos del estado más engorrosos y dispendiosos sin saberse cual norma está vigente en muchos casos, con el consiguiente problema para la aprehensión del común de la ciudadanía.

La política urbanística de Renovación Urbana y el Proyecto del Parque Tercer Milenio no son ajenos al cuestionamiento anterior, donde para el caso se han expedido normas que en el transcurrir del proyecto aún no tiene viabilidad tanto económica como social, ni se establecen claros parámetros de ejecución y de terminación de los proyectos enunciados para el sector en cuestión.

Un Proyecto de Renovación Urbana como el adelantado en el Barrio Santa Inés con su “Calle de Cartucho” del centro de la ciudad, tiene en la normatividad una inclinación hacia lo urbanístico y sus componentes de movilidad, equipamientos y usos, dejando de lado el componente social tan complejo de por sí en el sector, situación que se observa en el enunciado de la política: “... se hace necesaria su recuperación con una intervención que no solo impida su deterioro, sino que plantee un desarrollo urbanístico que lo adecúe a las potencialidades del sector y las necesidades de la ciudad, en función de su propio mejoramiento y su proyección futura...”, en la cual para nada se hace alusión a los aspectos socioeconómicos de las comunidades -de condiciones de vida tan paupérrimas- desarraigadas del sector como de la situación de los habitantes vecinos.

⁵⁵ Artículo 2º del Decreto 346 de 2003

La normatividad establecida para el sector de San Bernardo, contiene una serie de proyectos a nivel de vivienda, redesarrollo, equipamientos, espacio público y movilidad, que a la fecha no han tenido ningún desarrollo, con la correspondiente inconformidad de los habitantes de la zona, que esperan la mejora en su hábitat con el cumplimiento de las expectativas que se les han propuesto de reordenamiento y renovación urbana.

Igualmente, es necesario observar que a pesar de que la Empresa de Renovación Urbana se crea jurídicamente en noviembre del año de 1999, sólo hasta julio 14 de 2004 se establece su estructura organizacional y funcional, empezando a operar cuatro años y medio luego de promulgarse el Acuerdo 33 que le da vida jurídica.

Mientras que empezó a funcionar la Empresa de Renovación Urbana, los Proyectos de Renovación Urbana en el Distrito Capital fueron asumidos por el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU.

1.1.6 Plan Zonal del Centro

En desarrollo de lo ordenado por el Decreto 619 de 2000 –POT, y establecido como Programa Prioritario en la Revisión del POT⁵⁶, el DAPD está adelantado el Plan Zonal del Centro de Bogotá, el cual está delimitado al norte por la calle 39, al sur por la Calle 1ª, al oriente por el Borde de los Cerros y por el occidente por la Carrera 30 o Avenida NQS, lo que abarca un área de 1.789.65 Hectáreas, integrando ocho (8) Unidades de Planeamiento Zonal –UPZ: Sagrado Corazón, La Macarena, La Sabana, Las Nieves, La Candelaria, Santa Isabel, Lourdes y Las Cruces, parte de las UPZ Teusaquillo.

La población residente, en el área que abarca el Plan Centro, el cual comprende las localidades de Santa Fe, Mártires y La Candelaria y un bajo porcentaje de Teusaquillo es de 246,189 personas.

Se debe anotar que el área delimitada entre la Avenida 19 y la Avenida Calle 1ª y entre la Avenida Circunvalar y la Avenida Caracas, comprende el Centro Histórico, área declarada Monumento Nacional en el año 1959 mediante la Ley 163, y ratificada mediante la Ley 397 de 1997.

En el Plan Zonal se definen las caracterizaciones físicas y las condiciones de ordenamiento, la infraestructura, el sistema general de espacio público, los equipamientos colectivos, establecen los lineamientos para ajustar los tratamientos de la normatividad urbanística, por lo tanto hasta que no se expida

⁵⁶ Artículos 61 y 62 del Decreto 469 de 2003

el citado Plan, no se pueden reglamentar las UPZ, los sectores motivo de este análisis: San Bernardo corresponde a la UPZ 95 Las Cruces y el Barrio Santa Inés a la UPZ 93 Las Nieves.

Entre los lineamientos de la actuación para la Zona Centro, se deberán promover:

- La integración Nacional e internacional.
- La localización de equipamientos.
- El sector salud – Ciudad Salud.
- El patrimonio cultural
- El reordenamiento socioeconómico – Indigencia - prostitución– drogadicción.
- La renovación urbana de los sectores deteriorados

En el Cuadro No. 1 se pueden apreciar algunas características de la población de las UPZ citadas.

CUADRO NO. 1
POBLACIÓN UPZ LAS NIEVES – LAS CRUCES

UPZ	EXTENSION (Ha.)	POBLACION	DENSIDAD Hab. x Ha
Las Nieves	172,41	13562	79
Las Cruces	98,48	20488	208

Fuente: DAPD

El Sistema del Espacio Público para el Plan Zonal deberá integrar la red de parques de la zona, las alamedas y las plazas públicas existentes y proyectadas por el POT, al igual que aquellos a generar por las actuaciones urbanísticas de desarrollo y renovación urbana.

Para las zonas de desarrollo y renovación urbana se establecen las directrices y parámetros que deberán tener en cuenta a la hora de determinar las zonas de cesión obligatoria de modo que se articulen a red de espacios públicos existentes.

De los problemas que afronta el centro de la capital, se puede citar el proceso de deterioro urbano y social como uno de los más sentidos, que indudablemente una acertada política de Renovación Urbana mitigaría e incentivaría el regreso de población al centro lo que podrá contribuir con el freno de los procesos de expansión y conurbación.

Otro de los problemas que se puede observar en el centro y que las diferentes administraciones, con programas concertados de recuperación, una más, otras menos, tratan de mitigar es la invasión del espacio público por vendedores ambulantes, situación que ha tratado de corregirse, como en los casos de los librerías de la Calle 19 y para el sector que nos ocupa el desalojó de los vendedores de la Plaza Nariño.

El Plan Zonal Centro, deberá definir una serie de programas y proyectos que conforman el conjunto de actuaciones urbanísticas⁵⁷ que permitirán a corto, mediano y largo plazo la configuración social, física y funcional del área del Plan Zonal y su integración con la ciudad y la región. Estas actuaciones van en concordancia con la consolidación de la nueva estructura urbana y del plan de inversiones en infraestructura propuesto por el POT, que plantea mejores condiciones urbanas para el sector y demandas de uso más acordes con las condiciones sociales y económicas esperadas, de acuerdo a las condiciones de singularidad de cada sector⁵⁸, con soluciones que mejoren las condiciones ambientales y de habitabilidad, fortaleciendo el espacio público.

Como en parte lo que trata el Plan Zonal es incentivar el retorno de la habitabilidad, constreñida hoy en día por el deterioro del que ya hemos hablado, para lo cual se deberá propender por el desarrollo de la malla vial intermedia con la protección del entramado residencial existente patrocinando la generación de oferta de vivienda.

Programas específicos:

- ✓ Renovación Urbana, como mecanismo que incentivará las inversiones públicas y privadas a corto y mediano plazo, contribuyendo a mejorar el entorno potenciando competitividad y desde luego la dinámica de los sectores a intervenir en mejora de la calidad de vida.

⁵⁷ **POT. Artículo 448. Actuaciones Urbanísticas.** Son actuaciones urbanísticas las actividades que se ejecuten conforme a la Ley, adoptadas, aprobadas o autorizadas por la autoridad competente, que impliquen un proceso concreto de transformación del suelo o de su infraestructura o una modificación de los usos específicos del mismo.

⁵⁸ A & R Consultores Propuesta Preliminar de Norma, Contrato de Consultoría 121 de 2003 DAPD Plan Zonal Centro.

Mejoramiento Integral, con acciones de complementación, reordenamiento o adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda con el fin de que acciones urbanísticas de origen ilegal puedan acceder a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad, para lo cual se requieren acciones para cualificar las condiciones del espacio público y de la estructura ambiental, para dotar y regularizar los servicios públicos mínimos, para generar elementos de vialidad y accesibilidad, y para dotar la zona de los servicios sociales básicos y del equipamiento colectivo y recreativo.

Programas de Promoción Turística, con este programa se pretende definir acciones tendientes a la promoción del Centro, los bienes de interés cultural. los museos, las iglesias y el centro internacional y el sector de la Candelaria.

1.1.7 Caracterización del Barrio Santa Inés

Los inicios del Barrio se remontan a 1598 cuando se erigió la Parroquia de San Victorino, sector que un siglo después se consolidara como barrio, ya que su única función era servir de puerta de entrada a la ciudad, durante los siglos XVII y XVIII la parroquia contó con grandes estancias como la Quinta de San Facón y la famosa Huerta de Jaimes (hoy día Parque de Los Mártires), la Plaza ubicada en la Calle 12 con Carrera 12 y la iglesia de la Capuchina construida en 1791; hacia mediados del siglo XIX, San Victorino constituía aún el incipiente cuarto (4) Barrio de la ciudad, que al final del siglo comenzaría a poblarse.

El Barrio Santa Inés comprendía 31 Manzanas, con 3.336 predios y un área total construida de 197.758.72 M² y se encuentra delimitado entre las Calles 6^a y la Calle 12 y entre las Carreras 10^a y la Avenida Caracas, donde se construyó el Proyecto de Renovación Urbana - Parque Tercer Milenio; presentaba la mayoría de sus construcciones en adobe y ladrillo con mas de 80 años de construidas, exceptuando las localizadas sobre la Carrera 10^a con estructuras en concreto, el loteo promedio era irregular. Se debe resaltar como edificación existente y conservada después de la construcción del parque, la destinada a Medicina Legal.

El sector presentaba un alto deterioro urbanístico y social, con presencia de indigentes, drogadictos y expendido de toda clase de drogas ilícitas, comercio diversificado sobre la Avenida Caracas, cacharrerías y de la Calle 10^a a la Calle 11 y entre la Carrera 10^a y Avenida Caracas, se conserva un comercio a gran escala con cobertura metropolitana.

La Plaza de San Victorino, cuyo terreno es propiedad del Distrito, se localiza entre la Calle 12 y la Avenida Jiménez entre Carrera 11 y 13, con aproximadamente 650 locales, con un área promedio de 4 M².

Según estimativos, la población residente en el sector hacia el año 2003, cuando estaba en plena construcción el Parque Tercer Milenio, era de 182 Habitantes, con aproximadamente un 95% de población flotante y un alto índice de indigente nómada y una población de alta vulnerabilidad social.

El sector de San Victorino por presentar un comercio intenso de cobertura metropolitana presenta unos altos valores de terreno y construcción, adicionando a estos el elemento prima comercial de local, el cual incrementa notoriamente el valor de estos inmuebles.

La investigación económica y de mercado demuestra que el valor que ha alcanzado el sector comercial de “*San Victorino*”, es sin lugar a dudas el más alto logrado por comercio alguno en la ciudad, esto debido al tipo de comercio que allí se ha generado y consolidado; de influencia metropolitana e incluso de ciudades, departamentos vecinos que ven en esta zona uno de los centros de abastecimiento.

1.1.8 Proyecto de Espacio Público Parque Tercer Milenio

El Proyecto de Espacio Público Parque Tercer Milenio, como ya se indicó, cuenta con un soporte legal enmarcado en el Decreto Distrital 462 de 1998 que asignó tratamiento de renovación urbana al sector comprendido por los barrios Santa Inés y San Bernardo, así mismo, se determinó un régimen de transición, que mantiene vigentes los planes de renovación adoptados mediante el Acuerdo 6 de 1990; Proyecto Tercer Milenio, contenido en los Decretos 880 de 1998 y 653 de 1999.

La entidad encargada de adelantar el Proyecto Parque Tercer Milenio es el IDU, el cual mediante las Resoluciones Nos. 02-1998, 03-1999, 373-1999, crea la Gerencia del Proyecto, asigna y delega funciones, respectivamente. Este Proyecto está registrado en el Banco Distrital de Programas y Proyectos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD como 7193 – Gestión de Actuaciones Urbanísticas.

El proyecto se definió básicamente en cinco (5) fases constructivas a desarrollar por el IDU, las cuales se encuentran establecidas así:

- FASE 1 - Sector comprendido entre la Carrera 13 y la Avenida Caracas y entre la Avenida de los Comuneros y la Calle 9ª.
- FASE 2 - Construcción del Parque Tercer Milenio en el sector comprendido entre la Avenida de los Comuneros y la Calle 7ª y entre la Carrera 10ª y la Carrera 13.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

- FASE 3 - Construcción del Parque Tercer Milenio en el sector comprendido entre la Calle 7ª y la Calle 8ª entre las Carreras 10ª y 13 y el sector comprendido entre las Calles 8ª y 9ª entre las Carreras 10ª y 11.
- FASE 4 - Construcción del Parque Tercer Milenio en el sector comprendido entre la Calle 9ª y la Calle 10ª y entre la Carrera 11 y la carrera 12A.
- FASE 5 - Construcción del Parque Tercer Milenio en el sector comprendido entre la Calle 8ª y la Calle 9ª y entre la Carrera 11 y la Carrera 13.

El proyecto, para el año 1998 presentaba avances en lo relacionado con estudios adelantados por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital – DACD de prefactibilidad económica y de valuación de los predios a adquirir para la construcción del Parque. Así mismo, para la época se tenían estudios que recomendaban la ejecución del Proyecto, con evaluación de su impacto socio económico y ambiental, a fin de evitar la situación progresiva del deterioro social y urbano de este sector del centro de la ciudad⁵⁹.

Con el fin de prestar asesoría técnica, estructuración, coordinación y dirección, la Gerencia del Proyecto suscribió aproximadamente 270 contratos y órdenes de prestación de servicios por valor de \$ 2.964.543.422.

Hacia el año 2000 se efectuaron los estudios de suelos, diseños estructurales y arquitectónicos, redes y presupuesto, base para los contratos de obra para la construcción del Parque Tercer Milenio y para la estructuración técnica y jurídica de las operaciones urbanísticas del Proyecto, en sus tres componentes: Área Comercial de San Victorino, Espacio Público Parque Tercer Milenio y Desarrollo Urbanístico del Sector de San Bernardo.

Igualmente, en el año 2000 se efectúa la estructuración del Plan Maestro de Ordenamiento Urbano para el sector comprendido por los barrios San Bernardo y Santa Inés y su área de influencia, entre las Calles 13 -Avenida Jiménez y 1ª - Avenida La Hortúa y las Carreras 10ª y Avenida Caracas, y el diseño del Proyecto de Espacio Público - Parque Tercer Milenio, conforme a las fases de intervención del parque.

El Proyecto de Espacio Público - Parque Tercer Milenio iniciado en el año 2000, terminó con su Fase 1 en diciembre del citado año, ejecutándose la Fase 2, en el año 2001 con 3.5 hectáreas desarrolladas, dejando de ejecutar 0.85 hectáreas -por disponibilidad de predios de las 4.5 hectáreas inicialmente proyectadas, modificando el alcance de la Fase 2, posteriormente se adelantó

⁵⁹Informe de Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Fase I al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, Agosto 31 de 2005

la construcción de las Fases 3 y 5 del Parque Tercer Milenio, que se entregó y dio al servicio en julio de 2005. Para llevar a cabo estas actuaciones el IDU debió adquirir un total de 601 predios.

En definitiva actualmente de las 20 Ha equivalentes a 200.000 m² estimadas inicialmente para el desarrollo del Proyecto, se han ejecutado 15.8 Ha⁶⁰, constituidas por la construcción de las Fases 1, 2, 3 y 5, sin concluir todo lo inicialmente planeado para la Fase 2 y aún sin intervenir la Fase 4. En cuanto al sector comercial de San Victorino, la Empresa de ovación Urbana esta estructurando un proyecto eminentemente comercial que incluye las manzanas 3 y 10 del Barrio Santa Inés, ubicadas entre las calles 10ª y 11 y las carreras 11 y 13, de las cuales METROVIVIENDA efectuó la compra de predios conforme a los Decretos 035 y 213 de 2003, la Zona Comercial antigua de San Victorino, en parte se ha desarrollado con la construcción de la Plazoleta Antonio Nariño.

De las manzanas citadas METROVIVIENDA ha adquirido 76 predios, de los cuales 66 están escriturados faltando 4 por escriturar y 10 predios que han surtido proceso de expropiación, de los que la Entidad citada ha recibido 3, la gran mayoría de estos predios ya se encuentran demolidos, los costos de la vigilancia y demolición están a cargo de METROVIVIENDA.

Cabe aclarar que en estos decretos se menciona la manzana 22, la cuál está a cargo del IDU y la mayoría de los predios ya fueron adquiridos y se encuentran demolidos.

Aunque la norma especifica que el área de las manzanas en mención se deberá destinar para uso comercial, aún la Administración no tiene definido el uso que se le va a dar a estas áreas, ni en definitiva que Entidad del Distrito adelantará está labor, o si se le entregarán a la Empresa de Renovación Urbana para su gestión, lo que conlleva una demora en la implementación de está zona que por lo aledaña al parque requiere su adecuación para evitar que por su connotación afecte el entorno norte del Parque Tercer Milenio, ya dado al servicio de los habitantes de la ciudad.

El Proyecto Tercer Milenio ha estado a cargo del IDU, en la medida que las funciones que desarrolla le permiten llevar a cabo Proyectos de Renovación Urbana a partir del Plan de Desarrollo Económico y Social 1998-2001, donde se asignan los recursos al presupuesto, rubro de inversión 3311005 para financiar este macroproyecto.

⁶⁰ Oficio IDU-075417 DTE-5000 de junio 27 de 2005

En conclusión, se puede evidenciar que el desarrollo del Proyecto, genera cierta incertidumbre especialmente en el área social, en razón a que las metas que se proponía alcanzar la administración con la construcción del Parque Tercer Milenio, como recuperación integral, urbana y social de este sector en condiciones de deterioró, hoy en día se cumplen parcialmente en cuanto a lo urbanístico y con muchas dudas referente a lo social, especialmente cuando no se ha observado un programa específico tendiente a mitigar y subsanar la situación de extrema miseria y de condiciones infrahumanas en las que actualmente se debaten parte de los desarraigados del sector y que aún deambulan y pernoctan sin mayor cambio en sus condiciones socio económicas por los sectores aledaños, incrementando los problemas de seguridad para la ciudadanía vecina a la zona de influencia del Proyecto del Parque Tercer Milenio.

En lo relacionado con el Desarrollo Urbanístico del Sector de San Bernardo, esté aunque se encuentra en parte estructurado técnica y jurídicamente, no presenta ningún tipo de gestión y ejecución por parte de la administración, desarrollo que es necesario como complemento del Proyecto del Parque Tercer Milenio. Esta actuación que requiere la ciudad y específicamente los moradores del sector, entre otros aspectos por la cercanía de varios centros hospitalarios y por la condición de deterioró acelerado que viene presentando esta zona de la capital aún antes de que se vislumbrara el Programa de Renovación Urbana que nos ocupa.

1.1.9 Caracterización del Sector de San Bernardo

El Barrio San Bernardo, con un área construida de 474.960.30 M², 41 manzanas y 1.466 predios, se encuentra delimitado entre la Avenida 1ª o Avenida Hortúa y la Calle 6 entre la Carrera 10ª y la Avenida Caracas, con un total de 41 manzanas, donde la mayoría de las construcciones son dedicadas a comercio de venta de repuestos para automotores, muebles, cigarrerías, servicios funerarios, a lo largo de las vías que lo delimitan exceptuando la manzana donde se ubica el Conjunto Residencial Campo David y sobre la Calle 5ª se observa la presencia de inquilinatos y algunas residencias.

Al interior del barrio el uso predominante es residencial, con construcciones en materiales de ladrillo con acabados sencillos, con alturas entre uno y tres pisos con una vetustez superior a los 50 años, se combina este uso con comercio puntual como misceláneas, panaderías, carnicerías, droguerías, se localiza el Instituto San Bernardo, la Escuela Distrital de los Ángeles y Colegio Parroquial Domingo Sabio y una manzana destinada al parque del sector. También se localiza una zona destinada a bares, hostales, residenciales, ubicada

principalmente entre las Calles 3ª y 4ª al respaldo de la Carrera 10ª y hasta la Carrera 11⁶¹.

La población en el sector es de aproximadamente 7.997 habitantes, con un alto porcentaje de hacinamiento, el 23% léase inquilinatos, con un alto número de viviendas arrendadas cerca del 68% del total del sector, que a su vez presenta altos problemas de inseguridad, agravados en las horas de la tarde y de la noche.

En general, se puede observar que el Sector de San Bernardo, tiene una tendencia de desestímulo de la vivienda residencial, al contrario se presenta aumento de las casas o edificios destinados al servicio de hospedaje por horas, con el correspondiente deterioro físico y social y la conformación de guetos o enclaves urbanos.

Las situaciones enunciadas, se mitigarían, si la administración pusiera a la menor brevedad posible el desarrollo urbanístico del sector que ya tiene en parte estructurado, aunque se carece al momento de los recursos económicos para llevarlo a cabo se deberá gestionar con el sector privado y con las organizaciones sociales su implementación. La Empresa de Renovación Urbana al momento adelanta talleres con las comunidades organizadas del sector para darle la viabilidad que requiere su desarrollo urbanístico integral, de acuerdo a lo normado y a su localización estratégica por la vecindad a zonas de alta dinámica o inversión pública.

1.1.10 Diagnóstico del Sector

El desplazamiento de la población de clase alta del sector tradicional del centro, abrió las puertas a lo que hoy en día conocemos como inquilinatos, con transformaciones notables en el uso del suelo, como la aparición de la combinación del uso de vivienda con el del montaje de todo tipo de bares, tiendas, cafés y pequeñas empresas familiares que llevaron al deterioro de la estructura arquitectónica del sector.

La combinación de predios destinados a vivienda con los usos de comercio e industria, ha impulsado el mayor deterioro en comparación con las estructuras urbanas PRE-existentes; entre los sectores que más se han deteriorado encontramos a San Victorino.

⁶¹Departamento Administrativo de Catastro Distrital –DACD División de Formación Grupo de Estudios Económicos – Noviembre de 1998.

El Centro así se ha conformado por un variado número de sectores en los que se desarrollan todo tipo de actividades, desde la residencia como fue su inicio, hasta la industria y el comercio, tanto lícito como ilícito, porque es sabido que en zonas como Santa Inés, San Bernardo, La Favorita, La Estanzuela se ejerce la prostitución infantil, se encuentran expendios de drogas, armas, repuestos robados entre otras actividades non-santas en el sector⁶².

En cuanto a la problemática de la población indigente en la Zona del Centro, no sólo se encuentra una gran cantidad de población por debajo de la línea de pobreza y miseria sino que es un lugar cotidiano del encuentro de los habitantes de la Calle de los diversos sectores de la Capital, según el censo efectuado en el año 2001⁶³, del total de habitantes de la calle (10.477) el 44,8% tienen su residencia o “*parche*” en el centro, y un 49,9% realizan en el sector sus actividades cotidianas. Ver Cuadro No. 2

CUADRO No. 2
UBICACIÓN DEL PARCHE POR LOCALIDAD
HABITANTES DE LA CALLE

Localidad	Personas	Porcentaje (%)
Candelaria	279	2,7
Mártires	801	7,6
Santa Fé	3312	31,6
Teusaquillo	301	2,9
Otras localidades	5784	55,2
Total	10477	100

Fuente: DANE, IDIPRON. III Censo Sectorial Habitantes de la Calle. 2001

La existencia de zonas donde esta población puede ubicarse, -cuenta con el aval de la sociedad- sin problemas o conflictos con la sociedad, pero con bastante deterioro del entorno, como lo fue en su momento el sector reconocido como “*El Cartucho*” en el Barrio Santa Inés, o el sector aledaño a la Estación de la Sabana, la Plaza España, “*El Bronx*” y “*Cinco Huecos*”.

Lo más preocupante, es que la tendencia señala que está población va en aumento, tanto de niños y jóvenes, como de la población mayor de 22 años, cifra que en total hoy puede ser de 15.000 personas en estado de indigencia habitando las calles de nuestra ciudad.

⁶²A & R Consultores Propuesta Preliminar de Norma, Contrato de Consultoría 121 de 2003 DAPD Plan Zonal Centro.

⁶³DANE, IDIPRON. III Censo Sectorial Habitantes de la Calle. 2001.

En el Cuadro No. 3 se puede observar la tendencia de las actividades en que se “ocupan”, los habitantes de la calle.

CUADRO No. 3
OCUPACIÓN DE LOS HABITANTES DE LA CALLE

OCUPACIÓN	No. DE PERSONAS	PORCENTAJE (%)
Limpiar vidrios	284	2,7
Pedir Limosna	2505	23,9
Reciclar	3962	37,8
Tocar llantas	104	1,0
Zorrero	27	0,3
Trabajar	687	6,6
Cuidar carros	296	2,8
Otros	826	7,9
No informa	1786	17,0
Total	10477	100

Fuente: DANE, IDIPRON. III Censo Sectorial Habitantes de la Calle. 2001

Otro problema asociado directamente con la Zona del Centro de la Capital, es el de la prostitución, como agente determinante en la configuración urbanística y uso del espacio urbano, actividad que se ha ejercido concomitante con el deterioro urbano y social donde se ubica, donde las autoridades ejercen la vigilancia sobre la actividad en sí, pero es casi nulo el control, sobre la ubicación de los sitios en donde se ejerce esta profesión, lugares que en su entorno se van deteriorando física y socialmente, surgiendo a su amparo otras actividades ilícitas.

De acuerdo con el estudio realizado por Carmenza Orjuela⁶⁴, en las Localidades de Santa Fé y Los Mártires se encuentran 1.087 sitios de prostitución con un total de 14.211 prostitutas, equivalente al 72% de la prostitución ejercida en Bogotá y su ubicación se centra en los Barrios: La Alameda con el 21.6%, San Bernardo con 11.7%, Las Nieves con 10.3%, Santa Fé con 8.0% y Voto Nacional con 7.0%.

⁶⁴ Orjuela Carmenza. Propuesta sobre el tratamiento social y urbano de la prostitución en Bogotá". DAPD. 2001.

El ejercicio de la prostitución, que deteriora el paisaje urbano en el centro, genera una problemática diferente a otros sitios de la ciudad, como la prostitución callejera, la cual se ubica preferencialmente en seis (6) sectores del centro: La Alameda -34,8%, San Bernardo -18,8%, Las Nieves -16,6%, Santa Fé -12,8, Voto Nacional -11,3% y La Catedral -5,7%; otras problemáticas son: prostitución callejera infantil, alcoholismo y delincuencia, que de acuerdo con la Cámara de Comercio de la ciudad, el sector de la Alameda se constituye en uno de los de mayor riesgo y San Bernardo presenta alcoholismo, delincuencia y alto índice de menores en peligro. Las zonas de mayor marginalidad y de mayor riesgo para la población infantil se ubican en Santa Bárbara, Las Cruces, San Bernardo, Santa Inés, Voto Nacional y La Pepita, en donde se encuentran situaciones de abandono y desprotección⁶⁵.

1.1.11 Implementación de acciones sociales

El Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito DABSD y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud -IDIPRON, adelantan campañas de mitigación de la situación, en que se encuentran muchos habitantes de la calle, que han montado sus cambuches en la zona en estudio.

La labor de estas entidades, va hasta donde las personas lo permiten, algunas de estas personas –relativamente pocas- entran en procesos de rehabilitación y se reubican en albergues, las demás se recogen en la mañana, se les brinda alimentación y aseo personal y por la tarde se regresan a sus moradas habituales, continuando con sus formas de vida que poco a poco va minando su condición humana y que no pocas veces se ubica en los terrenos de la ilegalidad.

Por lo demás, las Entidades como el IDU y METROVIVIENDA, han implementado políticas de compensaciones, para los propietarios, arrendatarios y poseedores de los predios incluidos en el Programa de Renovación Urbana y por lo tanto desarraigados de la zona, que con estas compensaciones se podrán reubicar y buscar su asentamiento en lugar más conveniente de acuerdo a sus posibilidades socioeconómicas.

⁶⁵ Cámara de Comercio. La Prostitución en el Centro de Bogotá, 1991, p. 12.

1.1.12 Conclusiones

Para apreciar fehacientemente lo sucedido con el Proyecto de Renovación Urbana - Parque Tercer Milenio, debemos determinar la situación socioeconómica de los habitantes del sector y las responsabilidades administrativas en el devenir de los acontecimientos.

De ahí es necesario adentrarse en la historia de la ciudad, enmarcada dentro la situación tercermundista del país, cuando las personas más pudientes de la época se alejaron del centro, ubicándose en sectores de naciente desarrollo como Chapinero y Teusaquillo, dejaron abandonadas sus residencias del centro que empezaron a ser copadas hacia los años veinte con la emergente masa de obreros producto de la tardía e incipiente industrialización, razón por la cual hacia mediados del Siglo XX cerca del 40% de los habitantes de la ciudad vivían en condiciones infrahumanas de hacinamiento, la gran mayoría de estas gentes se ubican en los barrios del centro de la ciudad.

Con la migración a la ciudad de la gente de los campos, está situación se volvió más caótica, ante la ingente masa de ciudadanos en condiciones de vida precaria por: salarios míseros, desempleados, vagos, locos, mendigos, niñez desamparada-gamines, ladronzuelos y prostitución, ante la mirada indiferente del las administraciones y de la sociedad más favorecida. Ya en la década de los sesenta, con las primeras imperceptibles oleadas de nacientes ciudadanos dedicados a la comercialización de las sustancias ilegales, lograron en cierta medida atraer a algunas personas en condiciones de vida miserable ya citada, que nada tenían que perder, apareciendo el expendedor y el consumidor recurrente de este tipo de sustancias, lo que contribuyó con el deterioró social urbano de ciertos sectores del centro de la ciudad, lo que hacia el final de los años setenta, daba surgimiento a la conocida "*Calle del Cartucho*".

Según los conceptos de Psicólogos y Trabajadores Sociales, el manejo de las personas en condiciones de drogadicción y Habitantes de la Calle, es bastante complejo y por lo tanto su rehabilitación no es fácil, y no todas estas personas se prestan para ser rehabilitadas, debido a que las más de las veces prefieren la "*comodidad de la calle*", a los patrones de comportamiento habitual de los cuales se alejaron en alguna época de sus vidas.

Sin embargo, a pesar de lo anteriormente expuesto, es indudable que no se ha actuado oportuna ni adecuadamente por parte de las administraciones y de las autoridades que dejaron crecer este fenómeno.

Es así como una primera responsabilidad recae sobre las autoridades policivas de la ciudad, que ante el surgimiento paulatino de la situación descrita, no actuaron a su debido tiempo y luego de ser un sector reconocido, incluso fuera de los límites de la ciudad, convivieron con él hasta convertirlo en un gueto impenetrable por las mismas autoridades.

La estructura administrativa y la concepción de la ciudad, no permiten mayores recursos al DABS y al IDIPRON para el desarrollo de las actividades propias misionales, con el fin de acompañar y prestar el mejor apoyo de rehabilitación y seguimiento a las personas de mayor estado de precariedad e indigencia.

Otro actor responsable, en gran medida, de la situación de deterioro social y urbano del sector de San Bernardo y Santa Inés, ha sido las autoridades de planeación de la ciudad y hoy en día el DAPD, ya que en varias épocas la planeación se centró en el querer de los gremios inmobiliarios de la construcción, que en busca de sus ganancias, no les interesaba desarrollar proyectos de vivienda o de redesarrollo en los sitios más malogrados del centro de la ciudad.

Hechos como la demora en la expedición del Plan Zonal del Centro en parte con alguna ingerencia por las comunidades organizadas del sector, que igualmente genera atrasó en la reglamentación de las UPZ del sector, conllevan a advertir que el DAPD no ha cumplido con su parte en lo relacionado con el ordenamiento territorial del área en estudio, de por sí compleja.

Si en función de su misión el DAPD ejerciera control sobre el patrimonio construido, mayor examen para el otorgamiento de las Licencias de Construcción⁶⁶, especialmente para inmuebles dedicados por su connotación al uso de residencias o alquiler de cuartos por horas, se prevendría situaciones como las que hoy en día presenta el Sector de San Bernardo.

Igualmente, en su momento la Caja de Vivienda Popular-CVP y el Fondo de Ahorro Vivienda del Distrito-FAVIDI, a nivel distrital, y el desaparecido INURBE, a nivel nacional, como entidades dedicadas a la construcción de vivienda para gentes de escasos recursos, no la promovieron en la zona central o en los barrios aledaños, lo que hubiera proporcionado el regreso de la habitabilidad a ciertos sectores. Según estudios, sectores tan extensos dedicados a actividades comerciales e industriales, con muy puntuales lugares aptos para la vivienda, tienden a volverse inseguros y a deteriorarse, por lo cual indudablemente la densificación urbana para uso de vivienda, traería más

⁶⁶ Se advierte que a partir del año 1997, estas Licencias las expiden los Curadores Urbanos.

beneficios que problemas para la ciudad, entre otros aspectos, desacelerando la expansión hacia los bordes y mitigando la inseguridad en el área central.

Por lo anterior es de esperarse, que tanto el sector privado, como a nivel de la Administración se den las políticas hacia la Vivienda de Interés Social –VIS y se incentive su construcción.

Las normas y regulaciones relacionadas a la política de vivienda, no siempre van encaminadas al fortalecimiento de las condiciones sociales de las comunidades más necesitadas; es innegable que mientras las estrategias macroeconómicas, no se den, en cuanto a la generación de empleo, cobertura educativa y mejoramiento de las condiciones de los habitantes de las áreas rurales, encaminadas a disminuir las inequidades y diferencias entre los sectores más pudientes de nuestra sociedad y los grandes sectores que viven en la marginalidad, no se evitará el crecimiento de la miseria en las ciudades, lo que conlleva esfuerzos económicos y administrativos por parte de la administración a fin de subsanar en la mejor forma posible: problemas sociales, de infraestructura, de vivienda, cobertura de servicios públicos, equipamientos, recreación y zonas verdes.

Por lo demás, los legisladores a todo nivel no siempre sientan cátedra y expiden normas en beneficio de la comunidad, sino en favor de los intereses de algunos gremios, que con su capacidad económica son capaces influir en la clase política en desmedro de los intereses colectivos.

Igualmente, en toda está problemática, la Alcaldía Local de Santa Fe tiene su cuota de responsabilidad, aunque es bien conocida la falta de recursos humanos y económicos con que disponen; entre sus atribuciones está la vigilancia y control de las actividades que se desarrollen en su jurisdicción, tanto a nivel urbanístico como social, entonces el asunto radica perversamente en la no previsión, dejando avanzar hechos que han perjudicado a los habitantes del sector, como la proliferación de bares y casa de lenocinio, lo que conlleva a que tras de esto medren o se amparen actividades ilícitas como las ya citadas en desmedro de la calidad de vida y de la condición urbana del centro de la capital. Por último, como entidad directamente comprometida en el desarrollo del Proyecto de Espacio Público - Parque Tercer Milenio, el IDU no ha tenido la celeridad requerida para implementar todo el desarrollo urbanístico del Programa de Renovación Urbana, realmente se ha concluido con el mayor porcentaje de la construcción del Parque, pero los proyectos complementarios en el área del sector comercial de San Victorino, así como la recuperación urbana del sector de San Bernardo están congelados a la espera que otra entidad los ejecute.

Esta situación obedece, en parte, al hecho de que a pesar de que se creó la Empresa de Renovación Urbana, solo hasta mediados de 2004 comenzó su operación; así mientras se estructura dicha empresa, se ha perdido tiempo en la continuidad e implementación de los Programas de Renovación Urbana que requiere con urgencia el centro de la ciudad, específicamente el sector de San Bernardo.

Aunque a primera vista no se vislumbra casi ninguna actividad en el área de intervención, relacionada con el sector social de la comunidad desarraigada, si se llevaron actividades de mitigación por medio de compensaciones a propietarios, poseedores y arrendatarios, cuyos inmuebles fueron adquiridos por el Distrito, al igual que dicho Instituto interactuó con el DABS y el IDIPRON, lo de su competencia para el censo y la rehabilitación de los habitantes en estado de indigencia y drogadicción del sector renovado.

Aquí hay también que dejar a beneficio de inventario, que en la ciudad se especula mucho, acerca del trahumero de los desalojados del Sector de Santa Inés por los diferentes sectores urbanos del Distrito Capital, la verdad con algo de certeza es que hay habitantes de la calle procedentes del sector ubicados en el sitio conocido como “*Cinco Huecos*” de la Alcaldía Local de los Mártires y hacia la Calle 6ª y 5ª, en el sector del Barrio San Bernardo.

Por otra parte, el deterioro urbanístico del sector de San Bernardo, se viene dando desde antes de la ejecución del Proyecto del Parque Tercer Milenio, como lo demuestra el hecho estadístico del número de residencias y su decaimiento urbano y de moradores propietarios, siendo las viviendas ocupadas por un 68% de arrendatarios, por lo cual, se ha contemplado su desarrollo urbanístico a la luz de la normatividad reciente, dicho deterioro no es del todo producto del Programa de Renovación Urbana del mencionado parque.

Ante los aspectos relevantes, observados en las condiciones de las comunidades del sector Santa Inés y San Bernardo, es indispensable que se dé un proceso de renovación, cuyo concepto es relativamente de reciente aparición en el país como ya se indicó, lo que implica la adecuación de las zonas deterioradas, específicamente del centro de la ciudad, a la densificación de viviendas dentro de un concepto sostenible de calidad de vida, es decir, dotadas con todos los servicios de equipamientos, infraestructura de vías y servicios requeridos en los tiempos actuales para el mejor bienestar.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Nuestra realidad está inmersa en las condiciones de precariedad ya anotadas, no ajena a la visión mundial; en este sentido el contexto urbanístico, ligado indudablemente a las necesidades más sentidas por la ciudadanía que mayoritariamente carece de recursos económicos adecuados para acceder a viviendas dignas, que asociado a la migración producto de los diferentes escalonamientos de nuestro conflicto, debería propender que tanto a nivel de entidades estatales como de particulares, se comprometan realmente con proyectos de renovación urbana que le den progreso sustancial a las comunidades en sus condiciones habitacionales y que a su vez contribuyan con el mejoramiento del entorno urbanístico de la ciudad, sin embargo, este ideal amerita la inversión de tiempo y recursos que las entidades no siempre están dispuestas a asumir.

2. HECHOS RELEVANTES

La Empresa de Renovación Urbana-ERU fue creada mediante el Acuerdo 33 del 10 de Noviembre de 1999, el Concejo de Bogotá la creó como Empresa Industrial y Comercial de Bogotá D.C., con el objeto de gestionar, liderar, promover, y coordinar, mediante sistemas de cooperación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras la ejecución de actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores deteriorados del suelo urbano, y para el desarrollo de proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes; la empresa como tal inició sus operaciones el 28 de julio de 2004.

La Empresa de Renovación Urbana venía funcionando como un Programa de Renovación Urbana del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, ya que la misma estaba en proceso de capitalización; capitalización dada inicialmente con \$1.150 millones.

Dentro de los principales aspectos para destacar de la Gestión Institucional adelantada durante el período comprendido entre el mes de julio y diciembre de 2004 por la Administración de la Empresa de Renovación Urbana-ERU, se tienen, entre otros, los siguientes:

2.1 PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS

A partir del 1 de enero del año 2004 se presentó un cambio en la Administración del Distrito Capital, lo que significó un nuevo Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, el cual se denomina *“Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión 2004 – 2008”*; el mismo fue aprobado el 29 de mayo de 2004 por el Concejo Distrital según Acuerdo 119: Por lo tanto, entre el 1 de enero y el 28 de mayo de 2004, se continuó con la ejecución de las metas y los recursos presupuestados del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas *“Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado 2001 – 2004”*.

Fue así como el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU inscribió en el nuevo Plan de Desarrollo el Proyecto de Inversión 7193–Gestión de Actuaciones Urbanísticas, el cual presentaba continuidad con los dos anteriores Planes de Desarrollo; es decir, *“Por la Bogotá que Queremos”* y *“Bogotá para vivir todos del mismo lado”*. Este proyecto está enmarcado dentro de la Prioridad - Objetivo Eje Urbano Regional y del Programa Red de Centralidades.

La ejecución del proyecto, se realizó bajo total autonomía y responsabilidad de la Gerencia de Renovación Urbana a través del IDU, la cual cumplía, en gran parte, con las funciones asignadas a través del Acuerdo 33 de 1999 a la Empresa de Renovación Urbana-ERU.

A partir del inicio de operaciones de la Empresa de Renovación Urbana - ERU, 28 de julio de 2004, el saldo sin ejecutar de ese proyecto de inversión⁶⁷ era de \$69.5 millones, sin tener en cuenta los \$110.9 millones de Certificados de Disponibilidad expedidos no legalizados para amparar compromisos no perfeccionados; es decir, en total el IDU dispuso de \$180.4 millones de pesos para cumplir las mismas funciones de la ERU, recursos que fueron contratados por el IDU para el apoyo técnico, operativo y logístico de la ERU, lo que indica que para ejecutar gastos de funcionamiento e inversión existieron dos ordenadores de gasto. Lo anterior, se desprende del Convenio Interadministrativo No. 031 del 8 de octubre de 2004, suscrito entre los Representantes Legales del IDU y la ERU y los listados de saldos certificados por la Subdirección de Presupuesto y Contabilidad del IDU.

En dicho convenio, de su Cláusula Segunda-ALCANCE DEL OBJETO se establece que el IDU celebró y perfeccionó contratos con cargo al Proyecto de Inversión 7193 hasta el 30 de agosto de 2004, inclusive, fecha en la cual ya la ERU estaba operando y contaba con presupuesto para cumplir oficialmente sus funciones.

Del nuevo Plan de Desarrollo *“Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión 2004 – 2008”*, la Empresa de Renovación Urbana-ERU inscribió en agosto de 2004, en el Banco Distrital de Programas y Proyectos (BDPP) los proyectos Nos. 23. *“Desarrollo Urbanístico para Vivienda de Interés Social y Zonas Comerciales en Áreas de Renovación Urbana”*, 26. *“Proyecto Comercial Tercer Milenio actualmente Proyecto Operación San Victorino regional, comercial, patrimonial y cultural”*, 27. *“Proyecto Cultural Andrés Bello – CECAB - Manzana 5”* y el 28. *“Eje Ambiental Avenida Jiménez”*.

De los anteriores proyectos, la anterior administración de la empresa no ejecutó ninguno, en la medida que sólo le asignaron recursos por \$900 millones al proyecto No. 23, para la intervención del lote denominado *“Aduanilla de Paiba”* – en 1905, *“Antiguo Matadero Distrital”* – de 1925 a 1989 y *“Oficinas de la EDIS”* de 1990 a 1996, perteneciente al Fondo Cuenta de Pasivos de la EDIS, dependiente de la Secretaría de Hacienda Distrital y administrado por el DADEP, con el objeto de desarrollar un programa de vivienda de interés social -VIS, sobre el cual en el Capítulo 4. de Resultados – Evaluación del Plan Desarrollo y Balance Social-

⁶⁷ Gestión Financiera-Presupuesto-Saldos Referenciado-Rubros-Centro de Costo 31 de julio de 2004 (IDU)

del presente Informe de Auditoría presentamos los resultados obtenidos luego de la evaluación a la cuenta anual de 2004 rendida por la actual administración de la empresa.

2.2 SITUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2004

La Empresa de Renovación Urbana - ERU para la vigencia de 2004, dispuso de un presupuesto habilitado para gastos e inversión por valor de \$1.150 millones, distribuidos entre \$250 millones para Gastos de Funcionamiento y \$900 millones para Gastos de Inversión, de los cuales ejecutó presupuestalmente \$218.6 millones, equivalentes a solo un 19.01%. Dicha ejecución corresponde a los Gastos de Funcionamiento, con una equivalencia del 87.43%, donde del total de ejecución la empresa efectuó pagos por valor de \$190.9 millones, que representa únicamente el 16.60% del total de presupuesto disponible y constituyó Cuentas por Pagar por \$27.7 millones.

Respecto a gastos de inversión en la vigencia objeto de evaluación, la empresa dispuso de un presupuesto destinado para el cumplimiento de metas y actividades del proyecto No. 23. *“Desarrollo Urbanístico para Vivienda de Interés Social y Zonas Comerciales en Áreas de Renovación Urbana”* del actual Plan de Desarrollo, el cual la anterior administración no ejecutó, tal como se evidencia en el Capítulo 4. de Resultados de Auditoría - Evaluación del Presupuesto- del presente Informe de Auditoría, donde presentamos los resultados obtenidos luego de la evaluación a la cuenta anual de 2004 rendida por la actual administración de la empresa. En términos de eficiencia y eficacia se puede afirmar que la gestión adelantada por la administración de la empresa fue desfavorable.

Al finalizar la vigencia 2004, la Empresa de Renovación Urbana presentó un déficit financiero de \$216.1 millones por los Gastos Operacionales, según el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, en razón que los Ingresos de Capital corresponden a los \$1.134 millones como Aportes de Capital de la Administración Central, de los cuales \$334.0 millones fueron situados efectivamente a la empresa, ya que los \$800 millones restantes correspondían a un PAC Sin Situación de Fondos disponibles en la Tesorería Distrital.

Al finalizar la vigencia 2004, la situación fiscal de la empresa o excedente financiero ascendió a la suma de \$915.4 millones, de acuerdo con la información reportada en el formato denominado Excedente Financiero, establecido en la Circular 36 de 2004, expedida por la Dirección Distrital de Presupuesto.

Como se puede apreciar, mientras que contablemente existió un déficit, presupuestalmente se dio un excedente financiero; lo anterior, dado que la empresa no generó ingresos propios en cumplimiento de su cometido estatal, por cuanto lo relativo al Antiguo Matadero Distrital era y es una expectativa, dado que dicho inmueble no ha sido saneado y transferido materialmente.

2.3 NORMATIVIDAD EXPEDIDA POR LA ADMINISTRACIÓN

Durante la vigencia de 2004, se expidieron, entre otras, las siguientes normas:

2.3.1 Acuerdos

Acuerdo 01 de julio 6 de 2004, por el cual se adoptan los Estatutos de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C.

Acuerdo 02 de julio 6 de 2004, por el cual se establece la planta de personal, la escala salarial y los factores salariales de los servidores públicos de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C.

Acuerdo 03 de julio 6 de 2004, por el cual se establece la estructura organizacional y las funciones de las dependencias de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C.

2.3.2 Resoluciones

Resolución 01 de julio 28 de 2004, por la cual se liquida el presupuesto de ingresos y gastos de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C. para la vigencia fiscal comprendida entre el 14 de julio y el 31 de diciembre de 2004.

Resolución 02 de julio 28 de 2004, por la cual se adopta el manual de funciones y requisitos de la planta de personal de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C.

Resolución 03 de julio 28 de 2004, por la cual se hace el nombramiento de la Secretaria General de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C.,

Resolución 04 de julio 28 de 2004, por la cual se hace el nombramiento de la Secretaria Ejecutiva de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C.

Resolución 05 julio 29 de 2004, por la cual se reglamenta el reconocimiento y pago de prima técnica para los empleados públicos del nivel directivo y ejecutivo de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C.

Resolución 10 de diciembre 31 de 2004, por la cual se liquida el presupuesto de ingresos y gastos de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2005.

Durante la vigencia de 2005, se expidieron, entre otras, las siguientes normas:

Resolución 003 de febrero 8 de 2005, por la cual se expiden medidas sobre austeridad del gasto público.

Resolución 004 de febrero 8 de 2005, por la cual se adopta el Procedimiento de Contratación de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C.

Resolución 005 de febrero 8 de 2005, por la cual se adopta el Procedimiento de Selección de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C.

Resolución 028 de mayo 23 de 2005, por la cual se dictan disposiciones relativas al horario de trabajo, permisos y ausencias de los servidores públicos que laboran en la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C..

Resolución 041 de julio 26 de 2005, por la cual se crea el Comité de Gerencia de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá D. C., como órgano de apoyo a la Gerencia General y de coordinación de los objetivos, políticas, planes y programas de la Entidad.

Resolución 042 de julio 26 de 2005, por la cual se crea el Comité Técnico como órgano de apoyo y asesoría a la Gerencia General para la identificación y estructuración de las líneas de negocios de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C..

Resolución 043 de julio 26 de 2005, por la cual se crea el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno en la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá D. C., como órgano de articulación y asesoría del Gerente General y del nivel directivo, cuyo principal objetivo es brindar apoyo en el análisis y toma de decisiones en materia de control interno

Resolución 048 de agosto 19 de 2005, por la cual se modifica el Manual de Funciones y Requisitos de la Planta de Personal de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá D. C.

Resolución 053 de agosto 24 de 2005, por la cual se declara el decaimiento de la Resolución 005 de 2005.

Resolución 070 de octubre 12 de 2005, por la cual se crea el Comité de la Calidad en la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá D. c., como órgano impulsor en la organización y en la realización del seguimiento del Sistema de la Gestión de la Calidad en la Empresa.

Resolución 071 de octubre 12 de 2005, por la cual se crea el Comité de Archivo de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá D. C., como órgano asesor de la Gerencia General y será el responsable de definir las políticas, los programas de trabajo y de la toma de decisiones en los procesos administrativos y técnicos de los archivos de la Empresa.

2.4 CAMBIO DE ADMINISTRACIÓN

Mediante el Decreto No. 182 del 11 de junio de 2004, el Alcalde Mayor integró la primer Junta Directiva de la Empresa de Renovación Urbana – ERU, en cumplimiento del Artículo Décimo del Acuerdo 33 de 1999. Ante la renuncia de dos de sus cinco miembros, el Alcalde Mayor conformó nueva Junta Directiva a través del Decreto No. 169 del 27 de mayo de 2005. La actual Junta está integrada por los siguientes miembros:

- ✓ El Alcalde Mayor o su delegado que será el Director Técnico de Espacio Público del IDU.
- ✓ Patricia Eugenia Cárdenas Santamaría.
- ✓ Pablo Obregón Santodomingo.
- ✓ Fernando Viviescas, y
- ✓ Carlos Sánchez Gaitán.

Con Decreto No. 014 del 1 de febrero de 2005, el Alcalde Mayor aceptó la renuncia presentada por la Gerente General doctora Katia Margarita González Rosales. Con el Decreto No. 022 del 9 de febrero de 2005, el Alcalde Mayor nombra como Gerente General a la doctora Patricia Rentería Salazar, quien se posesionó el día inmediatamente siguiente; es decir, el 10 de febrero de 2005.

Es de precisar que la anterior Gerente General, Dra. Katia Margarita González Rosales, no efectuó entrega del cargo mediante Acta de Entrega, conforme la normatividad existente al respecto, al solicitarse a la actual administración, solo se suministró a este organismo de control el Acta de Entrega del 1 de febrero de 2005, pero únicamente de Recursos Físicos.

A partir de esa fecha, 10 de febrero de 2005, se han sucedido cambios importantes al interior de la Empresa de Renovación Urbana, tales como:



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Aceptar con Resolución No. 030 del 16 de junio de 2005 la renuncia de la anterior Secretaria General y con Resolución No. 32 de la misma fecha nombrar a la doctora María Matilde Rodríguez Jaime como nueva Secretaria General, quien se posesionó inmediatamente.

Promover la Modificación de la Planta de Personal de la empresa, para lo cual se expidió el Acuerdo No. 03 del 5 de julio de 2005, previo el concepto favorable del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital.

Con base en lo anterior, seleccionar y dotar del personal los cargos de Subgerente General y de los Asesores del Área de Planeación y de Control Interno. Igualmente, los Profesionales Especializados I para el Área Jurídica y Contable, respectivamente, entre otros.

De otra parte y tal como ya se indicó en el numeral anterior, se han venido expidiendo resoluciones que propenden por el cumplimiento de las funciones asignadas por el Acuerdo 33 de 1999, cuyos resultados y evaluación por parte de este ente de control, se producirán con ocasión de la revisión a la cuenta anual de 2005.



3. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD REGULAR



Doctora
PATRICIA RENTERÍA SALAZAR
Gerente General
Empresa de Renovación Urbana – ERU
Calle 33 No. 6 – 94 Piso 14
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular a la Empresa de Renovación Urbana - ERU, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2004 y los Estados de Actividad Financiera, Económica y Social y de Cambios en el Patrimonio por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año, la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación del Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá, D.C. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, D.C. consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados por el equipo de auditoría, deberán ser corregidos por la administración, lo cual redundará en su mejoramiento continuo y por ende en la eficiente y eficaz prestación del servicio en beneficio de la ciudadanía, fin último del control Fiscal.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental compatibles con las de General Aceptación, así como las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá, D.C.; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de la planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcionara una base

razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Concepto sobre Gestión y Resultados

En el desarrollo del Sistema de Control Interno se pudo observar que existen serias debilidades que afectan el conjunto de la gestión de entidad, sobretodo, en lo relacionado con la implementación del sistema, donde no existieron los aspectos necesarios conforme la normatividad existente que implica que se desconozca su importancia dentro de cada una de las dependencias y particularmente en las actividades que éstas desarrollan.

Se pudo establecer que, a pesar de no existir cargo ni funcionario responsable de desarrollar las funciones inherentes a la Oficina Asesora de Control Interno, las actividades llevadas a cabo se enmarcaron dentro de la cultura de autocontrol, en la medida que no se contó con un Código de Ética institucional, como instrumento que propicia la interiorización sobre el conjunto de reglas mínimas que favorecen la gestión transparente de la administración; se evidenció que no existieron herramientas gerenciales modernas, tales como el Mapa de Riesgos y el Plan de Manejo de los mismos. La información se presenta sin haber sido foliada y conciliada por las diferentes dependencias responsables, dando lugar a la falta de control y calidad en la información que se suministra, particularmente la que soporta las cifras reflejadas en los Estados Contables y Cuadros de Ejecución Presupuestal.

No es clara la metodología que se utilizó para integrar los indicadores de gestión de cada dependencia al Cuadro de Mando General, adicionalmente esta herramienta no fue conocida y validaba por los directivos, razón por la cual, sus resultados deberían compararse con estándares preestablecidos y no calificar una gestión con la evaluación de un comportamiento que puede llevar a una evaluación sesgada y ser contraproducente para la empresa.

Por todo lo anterior y lo descrito en el Capítulo 4 de este informe, se emite concepto desfavorable sobre gestión de la Empresa de Renovación Urbana.

A continuación, por cada Componente de Integralidad se presentan las principales observaciones que corresponden a la evaluación de la gestión y resultados, así:

Evaluación de los Estados Contables

Presentamos la opinión resultado del desarrollo del proceso auditor, que se emite sobre los estados contables de la Empresa de Renovación Urbana - ERU a 31 de diciembre de 2004:

Para el análisis de los estados contables y componentes de integralidad en el proceso auditor, se revisaron todas las cuentas mayores, tales como Efectivo, Deudores, Propiedad, Planta y Equipo, Cuentas por Pagar, Obligaciones Laborales, Patrimonio; igualmente, la cuenta de ingresos y las de gastos reflejadas en el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social. Lo anterior, en cumplimiento de los lineamientos del Plan Anual de Estudios 2005 definidos en el Encargo de Auditoría.

El Sistema de Control Interno Contable de la Entidad no ha cumplido a cabalidad con lo normado en el literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, con relación al logro de los Objetivos del Control Interno, que trata de asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; presentándose deficiencias en los mecanismos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable que garanticen que la información financiera, económica y social cumpla con las normas conceptuales, técnicas y procedimentales establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública, expedido por el Contador General de la Nación.

Lo anterior, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

Efectuada la revisión y análisis de la Legalización Definitiva de la Caja Menor, al cierre de la vigencia fiscal 2004, se detectó que existen dos Resoluciones de Constitución y Funcionamiento, así: Resolución No. 05, *sin fecha de expedición*, anexa a la Orden de Pago No. 008-A del 13 de septiembre de 2004 y la Resolución No. 06, *sin fecha de expedición*, suscritas por la Gerente General; observándose que en la Resolución No. 05 las apropiaciones presupuestales son diferentes a las registradas en la Resolución No. 06 y el Libro Auxiliar de Presupuesto.

Es de anotar que, verificados los archivos consecutivos de Resoluciones, se evidenció que la Resolución No. 05 del 29 de julio de 2004, reglamentó pero el “...reconocimiento y pago de la prima técnica para los empleados públicos del nivel directivo y ejecutivo de la Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital Empresa de Renovación Urbana”.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Así mismo, se evidenció la existencia de dos Certificados de Disponibilidad Presupuestal, No. 0008 del 7 de septiembre de 2004, con apropiaciones presupuestales diferentes a las registradas en la Resolución No. 06 y el Libro Auxiliar de Presupuesto.

De igual forma, no fue puesto a disposición de este organismo de control los Libros Auxiliares de efectivo, bancos y gastos; en su defecto, se presentó una hoja electrónica Excel que da cuenta de los movimientos y saldos de estas cuentas, sin evidenciarse el Acta de Apertura y Cierre Definitivo de la Caja Menor.

Las conciliaciones bancarias están sin firmas de elaborado y revisado o aprobado y carecen de saldos bancarios certificados. Igualmente, los recibos de caja menor fueron numerados manualmente a lápiz y el No. 019 del 14 de octubre de 2004 carece del Vo. Bo. de la Ordenadora del Gasto de la Empresa.

Mediante Recibo de Caja No. 009 del 5 de octubre de 2004, se efectuó pago en efectivo de la diferencia en la cancelación de servicios públicos - EAAB por \$300.000 del 29 de septiembre de 2004, sin haberse efectuado con recursos de la cuenta corriente del Banco Colpatria – Sucursal Museo Nacional. La contabilización inicial de la Orden de Pago No. 0012 del 29 de septiembre de 2004 por \$434.460 no da cuenta de la contabilización de dicha diferencia; por el contrario se efectuó ajuste solo el 31 de diciembre de 2004, según Comprobante Contable No. CC-00047, el cual no fue puesto a disposición.

Efectuada la revisión y análisis de las Conciliaciones Bancarias de la Cuenta Corriente No. 004571007741 del Banco Colpatria-Sucursal Museo Nacional-elaboradas durante la vigencia de 2004, con sus respectivos documentos soportes, se detectó que no presentan saldos bancarios certificados, están sin firmas en señal de elaboración y revisión o aprobación, la correspondiente al mes de agosto no se anexa extracto bancario, el saldo según libro auxiliar de bancos no coincide con el reflejado en la conciliación y para los meses de septiembre, octubre y diciembre se pusieron a disposición dos conciliaciones con saldos diferentes.

Efectuada la revisión y análisis al 100% de las Órdenes de Pago elaboradas durante la vigencia de 2004, con sus respectivos documentos soporte, registrados en el Módulo de Contabilidad del Software Helisa, de propiedad de la contratista Luz Helena Herrera Ayala⁶⁸, se detectó que las órdenes Nos. 002, 003, 008-A, 0025-A y 0027-A fueron numeradas manualmente; las Nos. 0037 y 0086 está sin firma de la Gerente General en su calidad de Ordenadora del

⁶⁸ Contrato de Prestación de Servicios Nos. 003 y 008 de 2004



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Gasto; las Nos. 002, 0014, 0056, 0078 y 0079 presentan enmendaduras en su elaboración; las Nos. 0025-A y 0027-A, reconociendo viáticos para la Gerente General, no anexan como soporte autorización de la Junta Directiva de la Empresa, en su defecto están las Resoluciones Nos. 008 y 009 expedidas por la misma Gerente General; en la mayoría de las órdenes utilizadas para el pago de nómina, los valores en ellas reflejados no coinciden con los soportes y lo registrado en la Contabilidad.

Todas las Órdenes de Pago presentan como anexo un Comprobante de Egreso diligenciado manualmente a través de hoja electrónica Excel, sin que presenten nombre y firmas de elaborado, revisado o aprobado, ni de recibido del beneficiario, cuando a ello había lugar.

La Orden de Pago No. 002 –*Numeración Manual*- registra como fecha de elaboración el 31 de diciembre de 2004, cuando efectivamente corresponde al 31 de julio de 2004, dado que corresponde a la causación de la nómina del mes de julio de 2004; aunque la observación radica en el hecho que se afectó contablemente la Cuenta Bancos, cuando los recursos físicamente estuvieron disponibles sólo hasta el 27 de agosto de 2004.

Los bienes adquiridos con recursos del IDU del Proyecto 7193-Gestión de Actuaciones Urbanísticas a través de la Gerencia de Renovación Urbana, no han sido transferidos a la empresa; solo hasta abril del presente año se acordó suscribir convenio para tal efecto. Los reflejados en los estados contables por \$2.5 millones corresponden a los adquiridos con recursos propios o que han sido donados.

Los Comprobantes que contienen los Ajustes o Reclasificaciones, reflejados en los Libros Auxiliares, no fueron puestos a disposición de este ente de control y por lo tanto, no fueron objeto de revisión y análisis; solicitados ante la administración, argumentaron que no habían sido entregados por la contratista. La situación anterior se corroboró al revisar el Acta de Entrega de fecha 4 de febrero de 2005.

De la misma acta, se detectó que la contratista no efectuó entrega de las copias de respaldo en medios magnéticos, de tal manera que garantizara la migración de saldos a otra aplicación, dado que la empresa no contaba con una aplicación computacional para el registro y control de las operaciones diarias. El contrato No. 008 de 2004, con Luz Helena Herrera Ayala, fue liquidado bilateralmente el 5 de enero de 2005 para dar lugar el día inmediatamente siguiente al vínculo laboral, según Contrato No. 03 de 2005; vínculo que terminó un mes después, 4 de febrero de 2005, con lo que se demuestra el mal manejo dado a la información contable por parte de la anterior administración, debido a que se

vinculó laboralmente a una contratista, a sabiendas que la empresa todavía no contaba con aplicación computacional para registrar las transacciones diarias.

Unido a todo lo anterior, está el hecho que la empresa elevó consulta ante la Contaduría General de la Nación⁶⁹-Solicitud Corrección Errores de Períodos Anteriores- con el fin de lograr la reclasificación de los Gastos de Funcionamiento a Cargos Diferidos, conforme a la definición contenida en el Plan General de Contabilidad Pública.

Finalmente, el saldo de la cuenta de Propiedad, Planta y Equipo de la empresa, reflejado en los estados contables, no presenta la realidad de las existencias, en la medida que no contiene los adquiridos por el IDU, a través de la Gerencia de Renovación, tal como se había manifestado anteriormente.

En nuestra opinión, debido a los efectos de los asuntos mencionados en los párrafos anteriores, de las deficiencias y falta de implementación total del Control Interno Contable existente en el proceso, los Estados Contables mencionados no presentan razonablemente la situación financiera de la Empresa de Renovación Urbana - ERU, a 31 de diciembre de 2004, y el resultado de sus operaciones correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año, de conformidad con las Normas de Contabilidad Generalmente Aceptadas.

Evaluación a la Contratación

Dentro del proceso auditor y dada la cantidad de contratos suscritos y perfeccionados por la administración, se programó y ejecutó la evaluación de todos los contratos, con sus respectivos documentos soportes, donde se detectaron inconsistencias que manifiestan desconocimiento de la normatividad existente al respecto, tal como se evidencia a continuación:

En los contratos Nos. 003 y 008 de 2004, suscritos con LUZ HELENA HERRERA AYALA, para el procesamiento electrónico de la información contable de la empresa, en el Software y Hardware de su propiedad, se detectó incumplimiento del objeto contractual, en razón a que luego de evaluar los estados contables de la empresa, a 31 de diciembre de 2004, la opinión emitida es negativa, debido a las inconsistencias que presenta la contabilidad, tales como:

Las Conciliaciones Bancarias no presentan saldos bancarios certificados, están sin firmas en señal de elaboración y revisión o aprobación; la conciliación

⁶⁹ Oficio No. 638 del 20/10/05 (Radicado No. 200510-47355 del 20/10/05)

correspondiente al mes de agosto no anexa extracto bancario, el saldo según libro auxiliar de bancos no coincide con el reflejado en la conciliación y para los meses de septiembre, octubre y diciembre pusieron a disposición dos conciliaciones con saldos diferentes.

De otra parte, las Órdenes de Pago Nos. 002, 003, 008-A, 0025-A y 0027-A fueron numeradas manualmente; las Nos. 0037 y 0086 está sin firma de la Gerente General en su calidad de Ordenadora del Gasto; las Nos. 002, 0014, 0056, 0078 y 0079 presentan enmendaduras en su elaboración; las Nos. 0025-A y 0027-A, no anexan como soporte autorización de la Junta Directiva de la Empresa, en su defecto están las Resoluciones Nos. 008 y 009 expedidas por la misma Gerente General; en la mayoría de las órdenes utilizadas para el pago de nómina, los valores en ellas reflejados no coinciden con los soportes y lo registrado en la Contabilidad.

Igualmente, todas las Órdenes de Pago presentan como anexo un Comprobante de Egreso diligenciado manualmente a través de hoja electrónica Excel, sin que presenten nombre y firmas de elaborado, revisado o aprobado, ni de recibido del beneficiario, cuando a ello había lugar.

La Orden de Pago No. 002 registra como fecha de elaboración el 31 de diciembre de 2004, cuando efectivamente corresponde al 31 de julio de 2004, dado que corresponde a la causación de la nómina del mes de julio de 2004, afectando contablemente la Cuenta Bancos, cuando no existían recursos financieros, los cuales estuvieron disponibles sólo hasta el 27 de agosto de 2004.

Los Comprobantes que contienen los Ajustes o Reclasificaciones, reflejados en los Libros Auxiliares, no fueron puestos a disposición de este ente de control y por lo tanto, no fueron objeto de revisión y análisis, situación que se corroboró al revisar el Acta de Entrega de fecha 4 de febrero de 2005. De la misma Acta de Entrega, se detectó que no se efectuó entrega de las copias de respaldo en medios magnéticos, de tal manera que garantizara la migración de saldos a otra aplicación, dado que la empresa no contaba con una aplicación computacional para el registro y control de las operaciones diarias.

El Contrato de Prestación de Servicios No. 008 de 2004 fue liquidado bilateralmente el 5 de enero de 2005, para dar lugar el día inmediatamente siguiente al vínculo laboral, según Contrato de Trabajo No. 03 de 2005; vínculo que terminó un mes después, 4 de febrero de 2005. Se observó que no hubo gestión administrativa en el manejo de la información contable, dado que la administración celebró contrato laboral en cita, sin contar previamente con la Aplicación Computacional para el procesamiento de la información que venía

manejando la Contratista Luz Helena Herrera Ayala, mediante el Contrato de Prestación de Servicios en mención.

Es de resaltar que la Cláusula Décima Cuarta del contrato en comento, las funciones de Coordinación y Vigilancia del contrato le fueron asignadas a la Secretaria General; sin embargo, dichas funciones fueron ejercidas por la Gerente General quien suscribió el contrato.

Con el mismo objeto contractual, se han venido suscribiendo otros contratos⁷⁰ en lo corrido de la presente vigencia–2005, bajo el argumento que no se contaba con la plataforma tecnológica -Servidor- para la instalación de los aplicativos Apoteosis y Aurora, los cuales fueron donados por el PNUD. Sin embargo, es de precisar que, siendo este objeto contractual, una función administrativa señalada por la Legislación Colombiana, no puede ser concebida con carácter temporal, como en efecto ha venido sucediendo; lo anterior, en la medida que no estaba contemplado el cargo en la planta de la empresa y que la Contadora Pública que existe en planta desempeña las funciones de Presupuesto y Tesorería.

Para la Orden de Prestación de Servicios No. 001 de 2004, utilizada para la contratación de Apoyo Administrativo-Mensajería, se afectó con Certificados de Disponibilidad y Registro Presupuestal el rubro de Mantenimiento y Reparaciones y no el de Transporte y Comunicación.

De otra parte, en la mayoría de las carpetas de archivo de los contratos no se encontró el respectivo informe del contratista, de acuerdo a cada objeto contractual. Igualmente, dichas carpetas están sin foliación y su archivo no se hace en orden cronológico y contienen documentos que no hacen parte del mismo contrato.

En términos generales, estos hallazgos evidencian falta de planeación, desacertada estimación de los presupuestos iniciales de operaciones de la empresa y falta de coordinación interinstitucional previo y durante la ejecución de estos contratos.

Evaluación al Presupuesto

Una vez inició actividades la empresa y verificada la información presupuestal correspondiente a la vigencia fiscal de 2004, es necesario indicar que la expedición de los Certificados de Disponibilidad y Registro Presupuestal no presentan confiabilidad, en razón que su manejo y control se hace a través de

⁷⁰ Contratos No. 0006, 0011 y 0012 de 2005

hojas electrónicas Excel; que si bien es cierto es una herramienta de trabajo, también son susceptibles de modificaciones o ajustes, como se indica más adelante. Por lo tanto, es necesario que los sistemas de información se integren de tal manera que se garantice un adecuado manejo en la información contable y presupuestal.

Los ingresos de la entidad originados en las Transferencias de la Administración, presentaron una ejecución del 98.6%, lo que permite establecer que la entidad durante el transcurso de la vigencia contó con recursos para el desarrollo de sus funciones. Con relación a dicha ejecución, estos fueron comprometidos y ejecutados en un 84% por el rubro Gastos de Funcionamiento. Si bien es cierto, este porcentaje de ejecución es adecuado, no muestra la realidad, debido a que la empresa contó con los recursos asignados a Gastos de Inversión, los cuales no presentaron ejecución, lo que incidió directamente en el desarrollo del único proyecto que tenía a cargo la Empresa de Renovación Urbana.

La vulnerabilidad del sistema utilizado permitió que en la constitución de Caja Menor se expidieran dos Certificados de Disponibilidad Presupuestal con el mismo número y fecha, en el que se presentan diferencias en los siguientes rubros presupuestales: 3120113 Servicios Públicos, 3120107 Impresos y Publicaciones y 3120102 Materiales y Suministros, tal como se evidencia más en detalle en el Capítulo 4. Resultados de la Auditoría.

El Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 026, que afectó el rubro 3120113 de Servicios Públicos, presenta fecha de expedición el 12 de Octubre de 2004, un día después de la expedición del Certificado de Registro Presupuestal que fue el 11 de Octubre de 2004, situación contraria a lo normado en el Artículo 15 del Decreto 1138 de 2000, concordante con lo establecido en el Artículo 52º del Decreto 714 de 1996.

El 21 de Septiembre de 2004 se celebró la Orden de Servicio No. 001 con la Empresa de Servicios Temporales COLTEMPORA Ltda., para atender este compromiso se expidió el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 0011 del 16 de septiembre de 2004, afectando el rubro 3420109 de Mantenimiento y Reparaciones que conforme a la definición, no contempla erogaciones para atender servicio de mensajería. Lo anterior permite establecer que el rubro que debió afectarse es el 3120106 de Gastos de Transporte y Comunicación.

Evaluación al Plan de Desarrollo

Las directrices contempladas dentro del Plan de Desarrollo Distrital para ser ejecutadas por la Empresa de Renovación Urbana-ERU se incorporaron de manera global, sin indicadores que pudieran hacer exigente su gestión y evaluación. Si bien al interior de la empresa se diseñaron actividades y metas claras, en cuanto a cualificación y cuantificación, se encontró que los procedimientos metodológicos, los lineamientos normativos, flujo de recursos y negligencias administrativas en algunas áreas y procesos generaron retrasos en los resultados físicos y sociales del único Proyecto de Inversión que contó con recursos financieros, los cuales no van en concordancia con la ejecución presupuestal reportada por la ERU, encontrándose un atraso de por lo menos una vigencia en el logro de resultados a la ciudadanía orientados mediante la ejecución del Plan de Desarrollo. Por lo anterior, se constituyen ineficiencias en los procedimientos establecidos para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad capital, puesto que el beneficio a la ciudad y por ende a quienes en ella habitan fruto de la acción estatal, se trasladará a la vigencia siguiente y posteriores.

Concepto sobre fenecimiento

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el incumplimiento de la normatividad, la calidad y eficiencia del sistema de Control Interno y la opinión expresada sobre la no razonabilidad de los estados financieros, la cuenta rendida por la Empresa de Renovación Urbana - ERU, con corte a diciembre 31 de 2004 **NO SE FENECE**.

PLAN DE MEJORAMIENTO A SUSCRIBIR

A fin de lograr que la labor de auditoria conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del informe por parte de la empresa.

El Plan de Mejoramiento, debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, teniendo en cuenta la Resolución No 053 de 2001 emanada de la Contraloría de Bogotá, en lo relacionado con los elementos del Plan de Mejoramiento.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el anexo No.1, se establecieron seis (6) hallazgos administrativos. Con el fin de identificarlos claramente, en el anexo mencionado se han codificado los hallazgos de conformidad con la numeración que les correspondió en el Capítulo 4. *“Resultados de la Auditoría”*, de este informe.

Bogotá, D.C., Diciembre de 2004

MÓNICA ELCY CERTÁIN PALMA
Directora Sector Infraestructura y Transporte

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Partiendo del hecho que el Control Interno es un proceso que corresponde llevar a cabo a la Alta Dirección de una entidad o empresa y que debe estar diseñado de tal forma que garantice una seguridad razonable, mostrando efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de los reportes contables y presupuestales y cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones que enmarcan la actuación administrativa, la Contraloría de Bogotá, D.C. en ejercicio de las funciones propias de control fiscal realizó la evaluación al Sistema de Control Interno operante en la Empresa de Renovación Urbana - ERU, correspondiente al período comprendido entre el 14 de julio y el 31 de diciembre de 2004.

Se determinó que en la Empresa de Renovación Urbana desde el inicio de operaciones y hasta el 31 de diciembre de 2004, no se había implementado el Sistema de Control Interno; por lo tanto, todas sus actividades fueron ejecutadas observando la cultura del autocontrol, tal como se ha venido manifestando a través del presente Informe de Auditoría.

Conforme a esos resultados, se hace necesario el fortalecimiento de cada una de las fases y componentes mediante la evaluación constante y permanente, con el objeto que el Sistema de Control Interno se convierta en una herramienta de gestión que le permita a la empresa cumplir con los objetivos propuestos y poder lograr una gestión eficiente y eficaz en beneficio de la ciudadanía.

Al cierre de la vigencia fiscal de 2004, no existían funcionarios ni Oficina Asesora de Control Interno en la estructura organizacional de la empresa y sus actuaciones estuvieron regidas, en principio, por la cultura del autocontrol. Solamente, a partir del 17 de marzo y hasta el 21 de abril de 2005, se vinculó mediante contrato⁷¹ un profesional cuyo objeto contractual abarcaba en gran parte las funciones de una Oficina Asesora de Control Interno.

⁷¹ Contrato de Prestación de Servicios No. 13 del 16 de marzo de 2005 para “Prestar apoyo en los procesos misionales de Control Interno, así mismo en todo lo relacionado con el área presupuestal, presentar los informes presupuestales, elaborar los certificados de disponibilidad presupuestal, y de registro presupuestal, la liquidación y presentación de los impuestos respectivos y la revisión de la nómina. Igualmente, asesorar y prestar apoyo en la elaboración de toda la documentación requerida y trámite ante el Departamento Administrativo del Servicio Civil del concepto técnico para la aprobación en la ampliación de la planta de personal de la ERU, análisis e implementación y estructuración administrativa de la planta de personal de la ERU, reestructuración del manual específico de funciones y requisitos de la ERU”.

El citado contratista fue vinculado en planta a partir del 21 de abril de 2005, según Contrato Laboral No. 010, quien estuvo hasta el 19 de agosto de 2005, fecha en la cual a través de la Resolución No. 052 de la Gerencia General se vinculó como asesor de Libre Nombramiento y Remoción.

El Informe Ejecutivo Anual de Evaluación del Sistema de Control Interno, Anexo 16 de la cuenta anual de 2004, ratifica que el informe “*es un informe de Autoevaluación*” y que el sistema “*...está en la etapa de Diseño e Implementación y su desarrollo es incipiente en todas y cada una de las fases o componentes...*”, que como tal transcribe los actos administrativos expedidos por la Junta Directiva y la Gerencia General, desde el inicio de operaciones hasta el mes de febrero de 2005, inclusive.

Dentro de la Fase de Ambiente de Control, se pudo establecer que existe y es de conocimiento general el Reglamento Interno de Trabajo, aprobado por el Ministerio de la Protección Social a través de la Resolución No. 00000396 del 15 de febrero de 2005.

Para el logro de objetivos misionales y la determinación de la forma como deben ser manejados los riesgos internos y externos, se debe partir de la base que una administración debe identificar y analizar los riesgos más importantes y se hace necesario el establecimiento de objetivos tanto globales de la organización como de las actividades relevantes. En consecuencia, la evaluación de los riesgos se constituye en una responsabilidad de carácter ineludible en todos los niveles de dirección y por lo mismo, es el camino adecuado para fijar políticas, que hagan parte del plan de manejo que conlleven a evitarlos, reducirlos, dispersarlos, atomizarlos o asumirlos.

La evaluación objetiva y oportuna de los riesgos y la fijación de políticas debe ir acompañado de la fijación de responsabilidades en personas que se encarguen de liderar, ejecutar y hacer el seguimiento respectivo, de tal manera que también oportunamente puedan advertir posibles desviaciones y desde luego realizar los ajustes necesarios.

La administración de la empresa, no presentó Mapas de Riesgo ni Plan de Manejo de los mismos para efectos de su minimización o administración, los funcionarios y contratistas desconocen el récord sobre los hechos pasados, en la medida que prácticamente todos son nuevos, vinculados y contratados por la actual administración.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Como posible consecuencia, al no efectuarse previamente una valoración de riesgos, en el momento de la ocurrencia, la entidad tenga que actuar de emergencia, utilizando un plan de choque con los recursos que estén a su alcance, para lo cual tenga que obtenerlos con sobrecostos, afectando el cumplimiento del cronograma de actividades, metas y objetivos institucionales.

La inexistencia de un Plan de Manejo de Riesgos, considerado como otra herramienta gerencial moderna de administración, conduce a que las buenas intenciones de la Dirección y del Comité Coordinador de Control Interno, en la mayoría de los casos, pierdan su efectividad o dificulte la aplicación de correctivos en el desarrollo organizacional, al no estar debidamente planeadas y determinando el quién, qué, cuándo, dónde, por qué y cómo, para efecto de evitar, reducir, dispersar, transferir o asumir riesgos de carácter interno o externo.

Tal como se indicó, no existía una planta de personal acorde a las necesidades de la empresa, por las limitaciones presupuestales; en su defecto, existían contratistas, lo que en principio, no permite generar sentido de pertenencia y contribuye en buena parte a la pérdida de la Memoria Institucional.

La empresa no contaba con aplicaciones propias y las existentes no están integradas de tal manera que permitan generar información consolidada que contribuya a la toma de decisiones, debido a que son utilizadas para la rendición de informes a los diferentes organismos de control y vigilancia.

No existe una dependencia donde se encuentre consolidada toda la información que facilite la consulta por parte de este organismo de control, labor esta que fue contratada sólo a partir del 15 de septiembre de 2005⁷², con una persona natural que venía cumpliendo las funciones de Secretaria Ejecutiva, conforme a la Resolución No. 04 del 28 de julio de 2004.

Es de precisar, que junto con los manuales vigente de la empresa, los funcionarios aplican en sus procesos diarios los impartidos por la Contaduría General de la Nación, los cuales son de obligatorio cumplimiento y a través del cual se desarrollan Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

Frente a la gestión del Comité Coordinador de Control Interno, cabe destacar que no operó ya que sólo se creó a partir del 26 de julio de 2005, conforme a la Resolución No. 043 expedida por la Gerente General.

⁷² Contrato de Prestación de Servicios No. 033 de 2005

De manera alterna, en algunas funciones asesoras están el Comité de Gerencia y el Comité Técnico para la Identificación y Estructuración de las Líneas de Negocios de la empresa, creados mediante Resoluciones Nos. 041 y 043 del 26 de julio de 2005, respectivamente, emanadas por la Gerencia General de la empresa.

Las debilidades señaladas afectan la efectividad del Sistema de Control Interno de la Empresa de Renovación Urbana, incidiendo en el logro de sus objetivos, por lo cual, la administración deberá implementar los mecanismos que coadyuven a establecer las estrategias necesarias para subsanarlas, determinando los responsables, el tiempo y los recursos para su implementación.

Por lo tanto, debido a las debilidades señaladas anteriormente y por la no implementación del Sistema de Control Interno, durante el período comprendido entre el 28 de julio y el 31 de diciembre de 2004, se constituye en un **Hallazgo Administrativo** que hará parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

4.2 EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES

4.2.1 Legalización Caja Menor

La Caja Menor de la Empresa de Renovación Urbana, según el archivo consecutivo de Resoluciones de Gerencia General, fue constituida y reglamentada mediante la Resolución No. 06, *sin fecha de expedición*, en cuantía de \$3 millones a cargo de la Secretaria Ejecutiva Claudia María Niño Benavides. Revisada su legalización al cierre de la vigencia de 2004, se pudo establecer, entre otros aspectos, los siguientes:

- ✓ Existen dos Resoluciones de Constitución y Funcionamiento, así: la Resolución No. 05, *sin fecha de expedición*, anexa a la Orden de Pago No. 008-A del 13 de septiembre de 2004 y la Resolución No. 06, *sin fecha de expedición*, suscritas por la Gerente General; observándose que en la Resolución No. 05 las apropiaciones presupuestales son diferentes a las registradas en la Resolución No. 06 y el Libro Auxiliar de Presupuesto, tal como se refleja a continuación:

CUADRO No. 4
RUBROS PRESUPUESTALES RESOLUCIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
CAJA MENOR DE LA ERU

Orden	Número	Denominación	V/r. Res. 05	V/r. Res. 06
1	31201	Gastos Generales		
2	3120104	Gastos Computador	250.000	250.000
3	3120106	Gastos Transportes y Comunicaciones	500.000	500.000
4	3120107	Impresos y Publicaciones	500.000	250.000
5	3120109	Mantenimiento y Reparaciones	250.000	250.000
6	3120102	Materiales y Suministros	1'000.000	750.000
7	3120113	Servicios Públicos	500.000	1'000.000
	Total	Tres Millones de Pesos Mda. Cte.	3'000.000	3'000.000

De otra parte, se evidenció la existencia de dos (2) Certificados de Disponibilidad Presupuestal, No. 0008 del 7 de septiembre de 2004, con apropiaciones presupuestales también diferentes a las registradas en la Resolución No. 06 y el Libro Auxiliar de Presupuesto.

Es de anotar que, verificados los archivos consecutivos de Resoluciones, se evidenció que la Resolución No. 05 del 29 de julio de 2004, reglamentó el Reconocimiento y Pago de la Prima Técnica para los Empleados Públicos del Nivel Directivo y Ejecutivo de la ERU.

Con la expedición de las dos (2) Resoluciones de Constitución y Reglamento de Funcionamiento de la Caja Menor y los dos (2) Certificados de Disponibilidad Presupuestal se ajustó el gasto efectivo de los recursos en esos rubros presupuestales, según la relación anexa a la legalización.

- ✓ El único Libro Auxiliar utilizado es una Hoja Electrónica Excel, el cual presenta saldos sin reflejar el cierre definitivo, no evidencia el manejo de las Deducciones de Ley practicadas y consignadas y carece del Acta de Apertura.
- ✓ En la legalización quedó pendiente un saldo en bancos, según Conciliación Bancaria, correspondiente al Impuesto a las Transacciones Financieras, sobre los cuales se está pendiente de la atención a los requerimientos formulados por la empresa al Banco Colpatria.

- ✓ Las Conciliaciones Bancarias están sin firmas de elaborado y revisado o aprobado, respectivamente y la del mes de diciembre carece del extracto respectivo, en su defecto existe en el AZ archivo de las Órdenes de Pago una “Consulta de Extractos-Cuentas”.
- ✓ Los Recibos de Caja Menor fueron numerados manualmente a lápiz.
- ✓ El Recibo de Caja Menor No. 009 del 05/10/04 por valor de \$300.000, corresponde al pago de la diferencia de dos recibos del servicio público de Acueducto y Alcantarillado-EAAB, respaldados con un formato de “Consignaciones Varias” del Banco Cafetero que manifiesta corresponder a la “Cancelación Deudores de Sept.29/04 (Cesar Gonzalez) diferencia en cheque No. 8547751-1 de Colpatria para pago de servicios públicos”.

Es decir, el faltante originado en los Comprobantes de Egreso Nos. 0015 y 0016 del 29/09/04 (Orden de Pago No. 0012 del 29/09/04) fue cubierto con recursos del Fondo Fijo de Caja Menor-Efectivo y no con recursos bancarios, a pesar de la fecha que existió entre el giro del menor valor y la cancelación del deudores e independiente que con la Caja Menor se pudieran cubrir estos gastos.

- ✓ El valor correspondiente a Gastos de Transporte y Comunicaciones no era entregado directamente al mensajero señor Jaime Ernesto Zambrano, sino que se le entregaba a la contratista del Programa de Renovación Urbana del IDU María Constanza Villamil, a manera de “Anticipo Transporte Mensajería” y era quien administraba dichos recursos. El espacio destinado para la autorización en las relaciones soportes de dichos gastos carecen de firma.
- ✓ El Recibo de Caja Menor No. 031 del 01/12/04 presenta diferencia con relación a las relaciones soportes.
- ✓ El recibo de Caja Menor No. 019 del 14/10/04 carece del Vo. Bo. del Ordenador del Gasto de los Fondos Fijos de Caja Menor.

Por lo tanto, dado el manejo y control de manera deficiente de los recursos del Fondo Fijo de Caja Menor de la empresa, en la medida de las observaciones consignadas, contrariando la normatividad vigente que existe al respecto “Decreto Distrital 686 de 1998 y Resolución 1352 de 1998 expedida por la Secretaría de Hacienda Distrital” y que es igual al considerando de las dos Resoluciones indicadas inicialmente, se constituye en un **Hallazgo Administrativo** que hará parte del Plan de Mejoramiento a suscribir

4.2.2 Conciliaciones Bancarias

Durante la Vigencia del 2004, la Empresa de Renovación Urbana – ERU, manejó la Cuenta Corriente No. 4571007741 del Banco Colpatria de la Sucursal

Museo Nacional, conforme la autorización impartida por la Subdirección de Operaciones Bancarias de la Secretaría de Hacienda Distrital; dicha cuenta se utilizó para el manejo exclusivo de los recursos provenientes de las Transferencias del Presupuesto Distrital.

Revisadas las Conciliaciones Bancarias de los meses de agosto a diciembre de 2004, se detectó:

- ✓ Que a pesar que la apertura de la cuenta operó conforme la autorización, a partir del 27 de agosto de 2004, en el Libro Auxiliar de Bancos del Módulo de Contabilidad de la Aplicación Computacional Helisa, a cargo de la contratista Luz Helena Herrera Ayala, se registró movimiento y saldo durante el mes de julio de 2004, correspondiente el registro de la Orden de Pago No. 002, *numeración manual*, de la nómina del mes de julio por \$1.3 millones. Sin embargo, no se elaboró Conciliación Bancaria para dicho mes.
- ✓ Para los meses de septiembre y octubre de 2004, se pusieron a disposición de este ente de control, dos (2) Conciliaciones Bancarias por cada mes, con saldos según libros diferentes.
- ✓ Las partidas conciliatorias que están discriminadas, no coinciden con la diferencia reflejada en las Conciliaciones Bancarias.
- ✓ Las Conciliaciones Bancarias están sin firmas de elaborado y revisado o aprobado.

Por lo tanto, teniendo en cuenta las inconsistencias presentadas en las Conciliaciones Bancarias de la empresa, durante los meses de agosto a diciembre de 2004, y dado el incumplimiento de la obligación de Conciliar y Confrontar con las Existencias y Obligaciones Reales, contenidas en el numeral 1.1.3.4. del Plan General de Contabilidad Pública expedido por el Contador General de la Nación, se constituye en un **Hallazgo Administrativo** que hará parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

4.2.3 Órdenes de Pago de 2004

Durante la vigencia de 2004, se elaboraron en total noventa y nueve (99) órdenes de Pago, por Valor Bruto y Neto de \$208.9 y \$187.7 millones, respectivamente, de las cuales diez y siete (17) fueron anuladas y dos (2)⁶⁹ no se encontraron en el consecutivo puesto a disposición de este organismo de control fiscal.

⁶⁹ Orden de Pago Nos. 0093 y 0096

Revisadas las Órdenes de Pago, con sus respectivos documentos soportes, registrados en el Módulo de Contabilidad del Software Helisa, de propiedad de la contratista Luz Helena Herrera Ayala⁶⁸, se detectaron una serie de observaciones, como se indica a continuación:

- ✓ Las órdenes Nos. 002, 003, 008-A, 0025-A y 0027-A fueron numeradas manualmente.
- ✓ Las órdenes Nos. 0037 y 0086 está sin firma de la Gerente General en su calidad de Ordenadora del Gasto.
- ✓ Las órdenes Nos. 002, 0014, 0056, 0078 y 0079 presentan enmendaduras en su elaboración.
- ✓ Las órdenes Nos. 0025-A y 0027-A, reconociendo viáticos para la Gerente General, no anexan como soporte autorización de la Junta Directiva de la Empresa, en su defecto están las Resoluciones Nos. 008 y 009 expedidas por la misma Gerente General.
- ✓ La mayoría de las Órdenes de Pago utilizadas para el pago de nómina, los valores en ellas reflejados no coinciden con los soportes y lo registrado en la Contabilidad.
- ✓ Todas las Órdenes presentan como anexo un Comprobante de Egreso diligenciado manualmente a través de hoja electrónica Excel, sin que presenten nombre y firmas de elaborado, revisado o aprobado, ni de recibido del beneficiario, cuando a ello había lugar.
- ✓ Se elaboraban Comprobantes de Egreso para varias Órdenes de Pago, tal como sucedió con los comprobantes Nos. 0022, 0048, 0057 y 0076.
- ✓ La Orden de Pago No. 002 –*Numeración Manual*- registra como fecha de elaboración el 31 de diciembre de 2004, cuando efectivamente corresponde al 31 de julio de 2004, dado que corresponde a la causación de la nómina del mes de julio de 2004; aunque la observación radica en que se afectó contablemente la Cuenta Bancos, cuando los recursos financieros físicamente estuvieron disponibles sólo hasta el 27 de agosto de 2004.

Por lo tanto, debido a la cantidad de observaciones formuladas en la revisión de las Ordenes de Pago, elaboradas durante el período comprendido entre el 31 de julio y el 31 de diciembre de 2004, y debido al incumplimiento de los numerales 1.2.7.2. de los Documentos Soportes y Comprobantes de Contabilidad contenidos en el Plan General de Contabilidad Pública expedido por el Contador General de la Nación, se constituye en un **Hallazgo Administrativo** que hará parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

⁶⁸ Contrato de Prestación de Servicios Nos. 003 y 008 de 2004

4.2.4 Propiedad, Planta y Equipo

El saldo de \$2.5 millones reflejado en los estados contables de la empresa, a 31 de diciembre de 2004, no contiene los bienes adquiridos a través del Proyecto de Inversión del IDU 7193-Gestión de Actuaciones Urbanísticas por la Gerencia de Renovación Urbana. Lo anterior, en razón que solo hasta el 15 de abril de 2005 se acordó suscribir convenio para transferirlos, según Ayuda de Memoria puesta a disposición de este ente de control.

La citada Ayuda de Memoria fue enviada a la empresa por el IDU con oficio No. IDU-49364 DTA-2000 del *19 de abril de 2005*, recibida por la ERU el 28 de abril de 2005 y cuya referencia da cuenta de los temas tratados en la reunión del *21 de abril de 2005*.

Los bienes que figuran activados en los estados contables, corresponden a los adquiridos con recursos propios o que han sido donados. Es decir, los del proyecto 7193 no figuran ni en Cuentas de Orden y por lo tanto la evaluación será practicada con ocasión de la revisión de la cuenta anual de 2005.

4.2.4 Evaluación del Sistema de Control Interno Contable

Tal como ya se había indicado, se determinó que la Empresa de Renovación Urbana desde el inicio de operaciones y hasta el 31 de diciembre de 2004, no había implementado el Sistema de Control Interno; por lo tanto, todas sus actividades fueron ejecutadas observando la cultura del autocontrol.

Conforme a los resultados indicados en la Evaluación de los Estados Contables de la empresa, a 31 de diciembre de 2004, se hace necesario el fortalecimiento de cada una de las fases y componentes mediante la evaluación constante y permanente, de tal forma que se convierta en una herramienta de gestión que le permita cumplir con los objetivos propuestos y poder lograr una gestión eficiente y eficaz en beneficio de la ciudadanía.

Es de precisar que la evaluación del Sistema de Control Interno Contable se realizó aplicando cuestionario y pruebas de cumplimiento a los responsables de la información contable. Igualmente, conciliando los soportes tanto internos como externos y verificando registro en los libros auxiliares y mayores para determinar la razonabilidad o no de los estados contables de la empresa, así como la calidad de la información contable presentada al cierre de la vigencia 2004.

De la aplicación del cuestionario y de las pruebas se determinó que las debilidades señaladas afectaron la efectividad del Sistema de Control Interno Contable de la empresa durante el año 2004, incidiendo en el logro de sus objetivos; por lo tanto, la administración deberá implementar los mecanismos que coadyuven a establecer las estrategias necesarias para subsanarlas, determinando los responsables, el tiempo y los recursos para su implementación.

4.3 EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN

Durante la vigencia de 2004, la empresa suscribió y perfeccionó trece (13) contratos, por valor total de \$46.2 millones, entre Contratos de Prestación de Servicios (8), Consultoría (1) y Ordenes de Prestación de Servicios (4); todos ellos afectando los Gastos de Funcionamiento, en la medida que no se ejecutó valor alguno para atender los Gastos de Inversión destinados.

Dada la mínima cantidad de contratos suscritos y perfeccionados por la administración, se programó y ejecutó la evaluación total, con sus respectivos documentos soporte; los resultados de la evaluación se presentan en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 5
EVALUACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

INFORMACIÓN CONTRACTUAL					
CLASE	NÚMERO	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL	OBJETO CONTRATO	VALOR	OBSERVACIONES GENERALES
P.S.	001/2004	NILSON A. TORRES	Identificar lotes y manzanas en áreas de renovación urbana; realizar la descripción arquitectónica de los inmuebles, así como el dibujo planimétrico en Autocad de sectores de la ciudad, investigar y tomar fotografías de campo; realizar la producción de fichas de inventario y presentaciones en Power Point.	5.000.000,00	1. Carpeta sin foliar ni archivar en orden cronológico. 2. Existe documentación que no forma parte del contrato. 3. La carpeta no contiene los informes resultantes de la ejecución del contrato.
P.S.	002/2004	NORA MOLINA	Identificar lotes y manzanas en áreas de renovación urbana; realizar la descripción arquitectónica de los inmuebles, así como el dibujo planimétrico en Autocad de sectores de la ciudad, investigar y tomar fotografías de campo; realizar la producción de fichas de inventario y presentaciones en Power Point.	5.000.000,00	1. Carpeta sin foliar ni archivar en orden cronológico. 2. Existe documentación que no forma parte del contrato.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORMACIÓN CONTRACTUAL					
CLASE	NÚMERO	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL	OBJETO CONTRATO	VALOR	OBSERVACIONES GENERALES
P.S.	003/2004	LUZ HELENA HERRERA AYALA	Realizar el procesamiento electrónico de la información contable en Software y Hardware de propiedad de la contadora, emitiendo los informes contables respectivos, balance de prueba, estados financieros, libros oficiales, libros auxiliares; igualmente prestará asesoramiento en la operatividad contable de la empresa, la liquidación y presentación de impuestos respectivos y la revisión de la nómina	4.500.000,00	1. Carpeta sin foliar ni archivar en orden cronológico. 2. Los Términos de Referencia son del 06/09/04 y la Propuesta del Contratista del 19/08/04; es decir, 12 días hábiles antes. 3. Existe contradicción entre Cláusulas Primera de Objeto y Quinta de Obligaciones del Contratante, en la medida que el Software y Hardware son de propiedad pero de la Contratista. 4. En la carpeta solo reposa el Certificado de Antecedentes Disciplinarios de la Junta Central de Contadores del 08/06/04, cuyo vencimiento es el 07/09/04, misma fecha de suscripción del contrato. 5. No se evidencia la existencia de la licencia o documento que garantice la legalidad de adquisición y uso del Software Helisa por parte de la contratista, la misma fue suministrada con posterioridad a la revisión. 6. No se encontró Acta de Entrega y Recibo entre la Contratista y la Trabajadora Oficial que ejerce las funciones de Contadora.
P.S.	004/2004	FRANSCICO CASTRO V.	DE Prestar la asesoría en la elaboración de la estructuración jurídica, mediante la cual la Empresa de Renovación Urbana, desarrollará el proyecto denominado "Aduanilla de Paiba"	5.000.000,00	1. Carpeta foliada hasta el 98, faltan los folios 62, 64, 89 a 92 y 97 y no está archivada cronológicamente.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORMACIÓN CONTRACTUAL					
CLASE	NÚMERO	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL	OBJETO CONTRATO	VALOR	OBSERVACIONES GENERALES
					2. La fecha de terminación del Acta de Terminación y Liquidación (21/11/2004) no coincide con la de Entrega de Informe del Contratista (18/11/2004), ni de Recibido a Satisfacción (21/10/2004). 3. Existe Acta de Visita Fiscal de la Contraloría de Bogotá del 07/12/2004. 4. Existe traslado a la Personería de Bogotá del 29/12/2004 del acta indicada anteriormente. Es decir, son documentos que no forman parte del contrato. 5. Existen dos conceptos sobre viabilidad de pago al contratista suscritos por la actual Secretaria General. 6. Existe solicitud de liquidación del contratista desde el 22/11/2004.
P.S.	005/2004	L.FERNANDO GONZÁLEZ	Identificar lotes y manzanas en áreas de renovación urbana; realizando la descripción arquitectónica de los inmuebles, así como el dibujo planimétrico en Autocad de sectores de los barrios San Bernardo, Avenida Jimenez y sus áreas de influencia, San Martín entre otros, investigar y tomar fotografías de campo, realizar la producción de fichas de inventario y presentaciones Power Point.	4.704.000,00	1. Carpeta sin foliar ni archivar en orden cronológico. 2. En la carpeta no existen los resultados del objeto del contrato.
P.S.	006/2004	MARÍA BELEN SAEZ DE IBARRA	Estructurar la propuesta de intervención de la manzana No. 5 de la Avenida Jimenez para el desarrollo del proyecto Centro Cultural Internacional de cooperación con el Convenio ANDRES BELLO.	5.200.000,00	1. Carpeta sin foliar ni archivar en orden cronológico. 2. No se evidencia cumplimiento del numeral 6) de la Cláusula Cuarta de Obligaciones del Contratista, ni del 3) de la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORMACIÓN CONTRACTUAL					
CLASE	NÚMERO	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL	OBJETO CONTRATO	VALOR	OBSERVACIONES GENERALES
					Cláusula Quinta de Obligaciones del Contratante.
P.S.	007/2004	ACERSISTEMAS	Por el sistema de precios unitarios fijos, arrendar Tres (3) computadores de conformidad con la propuesta presentada, y lo establecido en este contrato, por un periodo de tres (3) meses.	2.923.200,00	1. Carpeta sin foliar ni archivar en orden cronológico. 2. No se evidencia cumplimiento del literal E) de la Cláusula Décima Octava de Coordinación y Vigilancia. 3. Existen dos Cotizaciones (No. 4121 del 08/09/2004) con diferencias, una en original y otra en fax.
P.S.	008/2004	LUZ HELENA HERRERA AYALA	Realizar el procesamiento electrónico de la información contable en Software y Hardware de propiedad de la contadora, emitiendo los informes contables respectivos, balance de prueba, estados financieros, libros oficiales, libros auxiliares; igualmente prestará asesoramiento en la operatividad contable de la empresa, la liquidación y presentación de impuestos respectivos y la revisión de la nómina	2.250.000,00	1. No se encontró el original del Acta de Terminación y Liquidación del Contrato, la existente está en fotocopia y las fechas allí reflejadas no coinciden. 2. En la carpeta no se evidencia documento de aprobación de la garantía. 3. Existe incumplimiento de la Cláusula Décima Cuarta, en la medida que en las Actas de Inicio y Terminación y Liquidación figura como Coordinador/Interventor del contrato la Gerente General y no la Secretaria General. 4. Existe contradicción entre las Cláusulas Primera de Objeto y Quinta de Obligaciones del Contratante, en la medida que el Software y Hardware son de propiedad pero de la Contratista. 5. En la carpeta solo reposa el Certificado de Antecedentes Disciplinarios de la Junta



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORMACIÓN CONTRACTUAL					
CLASE	NÚMERO	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL	OBJETO CONTRATO	VALOR	OBSERVACIONES GENERALES
					Central de Contadores del 08/06/04, vencido desde 07/09/04. 6. No se evidencia la existencia de la licencia o documento que garantice la legalidad de adquisición y uso del Software Helisa, la misma fue suministrada con posterioridad a la revisión. 7. No se encontró Acta de Entrega y Recibo entre la Contratista y la Trabajadora Oficial que ejerce actualmente las funciones de Contadora de la empresa.
Consultoría	001/2004	LUÍS FERNANDO OROZCO	Realizar el estudio preliminar de suelos y análisis de cimentación para el nuevo proyecto que se realizará en el antiguo Matadero Distrital ubicado en la calle 13 con carrera 3, de la ciudad de Bogotá D.C. Previos los siguientes estudios y trabajos a realizarse.	2.552.000,00	1. Carpeta sin foliar ni archivar en orden cronológico. 2. Dentro del objeto contractual la dirección del Matadero Distrital quedó mal, es Calle 13 con Cra. 32. 3. Existe Modificación del 30/11/2004 aclaratoria del valor del contrato. 4. Los términos de Referencia contienen el nombre del beneficiario del contrato. 5. En la carpeta no existen los estudios del objeto contractual.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORMACIÓN CONTRACTUAL					
CLASE	NÚMERO	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL	OBJETO CONTRATO	VALOR	OBSERVACIONES GENERALES
O.S.	O.S.001/2004	COLTEMPORA LTDA	Contratación Apoyo Administrativo (Mensajero)	3.206.948,50	1. Carpeta sin foliar ni archivar en orden cronológico. 2. Se presentó diferencia a favor del ERU por valor de \$18.031. 3. El CDP expedido para respaldar el compromiso fue imputado al rubro de Mantenimiento y Reparaciones, cuando lo correcto era afectar el rubro de Gastos de Transporte y Comunicación que si contempla atender los servicios de mensajería.
O.S.	002/2004	MIGUEL TORRES	Adecuaciones en los pisos 14 y 15 de la Empresa de Renovación Urbana 1- área de desmonte de paneles, 170 Mts. 2- Desmonte puestos de trabajo , 39Mts, total puestos de trabajo 24	4.025.800,00	1. Carpeta sin foliar ni archivar en orden cronológico.
O.S.	003/2004	BASIC DE OCCIDENTE	Efectuar el mantenimiento preventivo y correctivo, incluyendo repuestos al servidor COMPAC PROLIANT 6000, instalado en las dependencias de la Empresa de Renovación Urbana.	1.373.470,00	1. Carpeta sin foliar ni archivar en orden cronológico
O.S.	004/2004	COPI-XER	Dar en alquiler una fotocopiadora AR 5132 SERIE 96600192 de mediano volumen de copiado	464.000,00	1. Carpeta sin foliar ni archivar en orden cronológico. 2. La póliza no se encuentra firmada por el tomador (contratista).

Por lo tanto, por el hecho de que las Carpetas estén sin foliar y no se archiven en orden cronológico, que existe documentación que no forma parte de los contratos, que las carpetas de archivo no contenga los informes resultantes de la ejecución del contrato y por la contradicción existente entre las Cláusulas Primera de Objeto y Quinta de Obligaciones de los Contratos de Prestación de Servicios No. 003 y 008 de 2004, se constituye en un **Hallazgo Administrativo** que hará parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

4.4. EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO

El Alcalde Mayor de Bogotá con la expedición de la Resolución No. 32 del 14 de julio de 2004, aprobó el Presupuesto de Ingresos, Gastos e Inversión de la ERU, para el periodo comprendido entre el 14 de julio y el 31 de diciembre de 2004, por un monto de \$1.150 millones, con la siguiente conformación:

Ingresos.

Recursos de Capital	1.150
---------------------	-------

Gastos.

Funcionamiento	250
Inversión	900

La Gerente General de la empresa, mediante Resolución No. 01 del 28 de julio de 2004, liquidó el Presupuesto de Ingresos y Gastos e Inversión para el periodo comprendido entre el 14 de julio y el 31 de diciembre de 2004.

4.4.1 Presupuesto de Ingresos

El Acuerdo No. 33 de 1999, en su Artículo Octavo establece que “*El patrimonio de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá D.C. estará conformado por: a) Bienes y fondos públicos, las tasas, rendimientos o contribuciones que se le asigne conforme a las normas vigentes; b) Los recursos provenientes del desarrollo de su actividad y del giro ordinario de sus negocios y c) Los bienes que adquiera a cualquier título*”.

En julio de 2004, la Empresa inició operaciones y para ello los recursos asignados tienen su origen en los Ingresos de Capital como Aportes de Capital de la Administración Central en cuantía de \$1.150 millones.

El presupuesto de ingresos alcanzó un nivel de recaudo del 98.6% por concepto de Transferencias de la Administración Central, vale decir, en cuantía de \$1.134 millones, quedando un saldo pendiente de recaudo por \$16 millones; no se presentaron ingresos por otros conceptos.

4.4.2 Presupuesto de Gastos

Estos recursos al interior de la empresa presentaron dos (2) modificaciones entre rubros de funcionamiento por valor de \$44 millones.

Para atender los compromisos, la empresa expidió 49 Certificados de Disponibilidad Presupuestal y 43 Certificados de Registro Presupuestal, por cuantía de \$218.5 millones, compromisos que representan el 19% del valor total del presupuesto.

El Presupuesto de Gastos de Funcionamiento alcanzó un nivel de ejecución de 84% equivalente a \$218.5 millones, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NO. 6
EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS

En millones de pesos

CÓDIGO	NOMBRE CUENTA	DEFINITIVO	COMPROMISOS	GIROS	% EJECUCION
31	Funcionamiento	250.0	218.6	190.8	84.0
311	Servicios Personales	113.0	113.0	113.0	100
31102	Servicios Personales Indirectos	46.8	33.8	27.3	72.2
31103	Aportes Patronales	37.9	37.3	20.1	98.4
312	Gastos Generales	52.1	34.3	30.4	65.7
34	INVERSION				
341	Directa	900	0	0	0
	TOTAL	1.150	218.5	190.8	84.0

Fuente: Ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2004-ERU.

Los recursos asignados a Servicios Personales fueron ejecutados en el 100%, por concepto de pagos realizados al personal de nómina de la empresa, que estuvo conformada por la Gerente General, la Secretaria General y una Secretaria Ejecutiva.

Los Servicios Personales Indirectos compuestos por Honorarios y Remuneración Servicios Técnicos, destinados a atender obligaciones contraídas en forma transitoria con personas naturales o jurídicas, cuando estas funciones no puedan ser atendidas con personal de planta, presentó una ejecución del 72.2% con cargo a Servicios Técnicos, por cuanto los recursos asignados a Honorarios fueron transferidos a Gastos Generales para la adquisición de bienes y servicios.

La Cuenta de Gastos Generales presentó una ejecución del 65.7% de los \$52.1 millones asignados, es decir, realizaron compromisos por \$34.3 millones.

En relación con los recursos asignados para Inversión, estos no presentaron ejecución en el marco del proyecto 344112021123 “*Desarrollo Urbanístico para vivienda de interés social y zonas comerciales en áreas de renovación urbana*”, debido que de las gestiones adelantadas para la compra del predio del Antiguo Matadero Distrital, surgieron inconvenientes en el cruce de cuentas relacionados con el pago de los servicios públicos entre la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB, la Secretaria de Hacienda Distrital y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Publico-DADEP.

De la evaluación realizada se estableció que las Cuentas por Pagar constituidas a 31 de diciembre de 2004, corresponden a obligaciones contraídas pendientes de pago, cargados al rubro de Gastos de Funcionamiento, como ya se indicó,

por valor de \$27.7 millones; valor éste que respalda el compromiso de siete Contratos de Prestación de Servicios por valor de \$10 millones y los Aportes Parafiscales por valor de \$17.7 millones.

4.4.3 Cierre Presupuestal

En cumplimiento de las directrices impartidas por el señor Contralor Distrital, la Dirección de Infraestructura y Transporte realizó operativos el 31 de diciembre de 2004 y 3 de enero de 2005, respectivamente, con el objeto de establecer la información del cierre del ejercicio fiscal, el cual luego de efectuados los cruces de información en la empresa, se estableció que no se presentaron diferencias.

A través de la Circular 36 de diciembre de 2004, expedida por la Secretaria de Hacienda Distrital - Dirección Distrital de Presupuesto, se impartieron las instrucciones para la realización del cierre del ejercicio fiscal en las entidades del Distrito, en cumplimiento a las disposiciones que sobre la materia establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el Decreto 714 de 1996, Artículo 13 literal c. (de los Principios del Sistema Presupuestal, de las Apropriaciones y Reservas).

Para dar cumplimiento, la Empresa de Renovación Urbana remitió el 17 de enero de 2005 a la Dirección Distrital de Presupuesto, la información solicitada con corte a 31 de diciembre de 2004.

El Estado de Tesorería puesto a disposición, con ocasión de la rendición de cuenta anual de 2004, establece la cuantía de los recursos en poder de la empresa, representado en cuentas de ahorro o corrientes, depósitos especiales en la Tesorería del Distrito, menos los montos constituidos para respaldar las obligaciones contraídas al cierre de la vigencia fiscal, que se constituyeron como Cuentas por Pagar, estableciendo una disponibilidad neta de tesorería como se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 7
ESTADO DE TESORERIA

en millones de pesos		
Concepto	parcial	total
Valor en cuentas corrientes	149.5	
Cuentas Corrientes DDT	800	
Total fondos disponibles		949.5
Fondos y Tesorerías de terceros	1.9	
Acreedores Varios	4.7	
Total acreedores		6.6
DISPONIBILIDAD NETA DE TESORERIA		942.8

Fuente. Información a 31 de diciembre de 2004-ERU

Se estableció que al cierre de la vigencia en la empresa, los recursos por ejecutar fueron estimados en \$949.5 millones y obligaciones pendientes de pago por valor de \$6.6 millones, quedando una disponibilidad neta de tesorería por \$942.8 millones, que representa el 83.1% del valor del presupuesto por ejecutar.

Una vez inició actividades la empresa y verificada la información al Componente de Integralidad de Presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de 2004, es necesario indicar que la expedición de los Certificado de Disponibilidad y Registro Presupuestal no presenta confiabilidad, en razón que el manejo y control presupuestal se hace a través de Hoja Electrónica Excell, la cual se pueda modificar o reemplazar, tal como sucedió con la expedición de los certificados que respaldaron la constitución de Caja Menor; si bien es cierto, las hojas son una herramienta de trabajo, también lo es que son susceptibles de modificaciones o ajustes.

Los ingresos de la empresa originados en las Transferencias de la Administración, presentaron una ejecución del 98.6%, lo que permite establecer que en el transcurso de la vigencia se contó con recursos para el desarrollo de las funciones asignadas. Sin embargo, en relación con la ejecución, estos fueron comprometidos por Gastos de Funcionamiento, con una eficiencia del 84%, que si bien es cierto este grado de ejecución es adecuada, no muestra la realidad, debido a que la empresa contando con recursos no ejecutó los de Inversión, lo que incide directamente en el desarrollo del proyecto.

Por lo anterior, es necesario que la empresa se integra a los Sistemas de Información Distrital, o a aquellos que permitan garantizar un adecuado manejo y control de la Información contable y presupuestal.

4.4.4 Observaciones

De la evaluación realizada a este Componente de Integralidad, se establecieron las siguientes observaciones:

- ✓ Al efectuar la verificación de la Constitución de Caja Menor, se presentó la expedición de dos (2) CDP con el mismo número y fecha, en el que se presentan las siguientes diferencias:

Código 3120113 Servicios Públicos en cuantías de \$500 y \$1.0 millón,
Código 3120107 Impresos y Publicaciones por valores de \$500 y \$250 mil
y Código 3120102 Materiales y Suministros por \$1 millón y \$750 mil,
respectivamente .



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

- ✓ El CDP No. 026 por valor de \$407.180 que afectó la Cuenta 3120113-Servicios Públicos, presenta como fecha de expedición el 12 de Octubre de 2004, posterior a la expedición del Certificado de Registro Presupuestal que fue realizado el día 11 de Octubre del mismo mes; situación contraria a lo normado en el Artículo 15 del Decreto 1138 de 2000, que establece *“El CDP es el documento mediante el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para asuntos de compromisos. Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente Registro Presupuestal. En consecuencia cada empresa deberá llevar un registro de tales certificados que permita determinar los saldos de apropiaciones disponibles para expedir nuevas disponibilidades. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales de las Empresas deberán contar con CDP previos, expedidos por el Responsable de Presupuesto o quien haga sus veces”*.

Igualmente el Decreto 714 de 1996 Artículo 52º. de las Disponibilidades Presupuestales establece que *“Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con Certificados de Disponibilidad Previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos”*.

- ✓ El 21 de Septiembre de 2004 se celebró la Orden de Servicio No. 001 con la Empresa de Servicios Temporales COLTEMPORA Ltda., con el objeto de *“El contratista se compromete para con la Empresa de Renovación Urbana, a prestar el servicio de suministro de personal temporal para apoyar las labores de carácter administrativo a desarrollarse en la Empresa de Renovación Urbana de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con un auxiliar de mensajería”*.

Para atender este compromiso se expidió el CDP No. 0011 del 16 de septiembre de 2004 afectando el código 3420109 Mantenimiento y Reparaciones que se encuentra definido de la siguiente manera *“por este rubro se registran las erogaciones correspondientes a la conservación y reparación de bienes muebles e inmuebles, contratados por servicios de aseo y cafetería, gastos de administración, vigilancia y mantenimiento de inmuebles que ocupen las empresas distritales”*. Conforme esta definición, no se contempla erogaciones para atender servicio de mensajería, lo anterior permite establecer que el rubro que debió afectarse es el de Gastos de Transporte y Comunicación con el código 3120106 en el que se define *“Apropiación destinada a cubrir los gastos por concepto de portes aéreos y terrestres, empaques, embalajes y acarreos, alquiler de líneas telefónicas, telex, fax, telégrafo, servicio de mensajería, correo postal, correo electrónico provisión y servicio de Internet, beeoer, celular intranet, extranet y otros medios de comunicación y transporte dentro de la ciudad de los empleados en cumplimiento de sus funciones”*. Subrayado fuera del texto.

Por lo tanto, por las observaciones formuladas en el manejo y control del presupuesto asignado a la empresa, se constituye en un **Hallazgo Administrativo** que hará parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

4.5 EVALUACION DEL PLAN DE DESARROLLO

La Empresa de Renovación Urbana - ERU, como aporte al Plan de Desarrollo *“Bogotá Sin indiferencia. Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”*, inscribió en agosto de 2004 en el Banco Distrital de Programas y Proyectos (BDPP), los proyectos números 23. *“Desarrollo Urbanístico para Vivienda de Interés Social y Zonas Comerciales en Áreas de Renovación Urbana”*, 26. *“Proyecto Comercial Tercer Milenio actualmente Proyecto Operación San Victorino Regional, Comercial, Patrimonial y Cultural”*, 27. *“Proyecto Cultural Andrés Bello – CECAB - Manzana 5”* y el 28. *“Eje Ambiental Avenida Jiménez”*.

Para el desarrollo de estos proyectos, la entidad contó con un Presupuesto Definitivo de \$900 millones. El Proyecto No. 23 se circunscribe a la intervención del lote denominado *“Aduanilla de Paiba”*, con el objeto de desarrollar un programa de vivienda de interés social (VIS), donde se ejecutarán las siguientes metas:

- ✓ Conservar y proteger tres edificaciones declaradas bienes de interés cultural, edificio central del matadero talleres y la Aduanilla de Paiba.
- ✓ Gestionar 800 soluciones de vivienda tope VIS o similares.
- ✓ Adecuar 2000 m² de inmuebles bienes de interés cultural (Edificio Principal Aduanilla de Paiba y Talleres) para su utilización mixta comercial e institucional con cesiones públicas y comunitaria.

Se estableció que el predio perteneció a la Empresa Distrital de Servicios Públicos - EDIS hasta su liquidación con la expedición del Acuerdo 41 de 1993 por parte del Concejo Distrital.

Actualmente el predio presenta la siguiente situación:

El propietario es el Fondo de Pasivos de la EDIS, manejado por la Secretaría de Hacienda Distrital y administrado por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, entidad que está adelantando el proceso de saneamiento jurídico y administrativo; para lo cual se suscribió un acta de cruce de cuentas, entre la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la Secretaría de Hacienda Distrital con ocasión del pago de los servicios públicos.

Posteriormente, la EAAB informó a la Secretaría de Hacienda Distrital que los saldos consignados en la referida acta, no coincidían con la información obrante en la empresa y propone la firma de un nuevo documento que recoja la realidad financiera de la situación. Es decir, que como saldo final del cruce de cuentas

debe registrar un valor de \$66 millones a favor de la EAAB y con cargo al Fondo de Pasivos de la EDIS.

La anterior situación, corresponde que la definan documentalmente las entidades involucradas para el saneamiento total y se pueda entrar a negociar este predio.

Finalmente, el DADEP en noviembre 1 de 2004 contrató con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el avalúo del predio, el cual arrojó un valor de \$5.239.8 millones para una área de 24.848 m². (avalúo con vigencia hasta el pasado 31 de octubre de 2005).

Para la adquisición del predio y las inversiones inmediatas sobre el mismo, la ERU contaba con recursos en cuantía de \$6.100 millones, distribuidos por vigencias fiscales así:

- ✓ \$900 millones con cargo al presupuesto de la vigencia 2004.
- ✓ \$2.600 millones como vigencia futura, con cargo al presupuesto de 2005.
- ✓ \$2.600 millones como vigencia futura, con cargo al presupuesto de 2006.

El valor total de los recursos para Gastos de Inversión fueron asignados a este proyecto, el cual no presentó ningún avance de ejecución, lo que motivó a la Dirección Distrital de Presupuesto a solicitar la devolución una vez analizada la Ejecución Presupuestal de los recursos, debido que se presentó un saldo de apropiación libre de compromisos por valor de \$931 millones. Devolución que debe proceder a las arcas del Distrito Capital, en cumplimiento del Artículo 8 del Decreto de Liquidación del Presupuesto No. 524 del 31 de diciembre de 2003; situación que será verificada con ocasión de la evaluación de la cuenta de 2005.

El Proyecto No. 26, busca detener el deterioro social e inmobiliario del sector, mediante el desarrollo de la construcción de una galería comercial en la manzana 22 del Parque Tercer Milenio. Este proyecto fortalecería la vocación comercial de la zona como centralidad comercial de la ciudad y la región y recuperaría la tradición de las galerías comerciales; las meta establecida es la de gestionar un desarrollo urbanístico para comercio espacios de esparcimiento y circulación.

En el transcurso de la vigencia de 2004, este proyecto no contó con partidas habilitadas y para ser desarrolladas se solicitaron \$1.200 millones entre las vigencias 2005 y el 2008, que serán objeto de evaluación en la próxima cuenta que evalúe este ente de control.

El Proyecto No. 27, cuyo objeto es adelantar gestiones por parte de la Empresa de Renovación Urbana - ERU para declarar esta manzana como de renovación Urbana, para lo cual se desarrollarán las siguientes metas:

- ✓ Alquilar cuatro lotes para redesarrollo de la manzana 5 en alianza con la SECAB.
- ✓ Beneficiar 1.700.000 habitantes con centro cultural de actividad permanente.

En el transcurso de la vigencia de 2004 este proyecto no contó con partidas habilitadas para su desarrollo; sin embargo, presentó reformulaciones en la vigencia actual las cuales serán objeto de evaluación en la próxima cuenta que desarrolle este ente de control.

El Proyecto No. 28, cuyo propósito es el de hacer viable el proyecto de renovación y garantizar el impacto requerido, la empresa se ha propuesto el desarrollo de un proyecto integral en la totalidad de la manzana 5 que se encuentra deteriorada y subutilizada, ya que tiene lotes vacíos o subutilizados (que en este momento se dedican a parqueaderos o están en desuso), viviendas en un piso en regular o mal estado y dos edificaciones multifamiliares de tres pisos. Es importante mencionar que esta zona ha tenido grandes inversiones en movilidad (TransMilenio) de la Avenida Jiménez y la Estación Las Aguas, la rotonda de la Calle 19 con 3ª y la construcción del Eje Ambiental.

Para cumplir con su objetivo se desarrollarán las siguientes metas:

- ✓ Desarrollar 3 operaciones de renovación urbana consistente en el reciclaje de inmuebles deteriorados y en no uso o uso inadecuado para el bienestar de sus habitantes.
- ✓ Realizar 10 actividades de promoción del suelo para desarrollo, redesarrollo y reciclaje.
- ✓ Realizar la gestión inmobiliaria de 45 inmuebles o predios en el área de influencia de la Avenida Jiménez.
- ✓ Realizar inventario y estudios de 60 manzanas del eje ambiental de la Avenida Jiménez y área de influencia.

Este proyecto no contó con recursos para ser ejecutados en la vigencia 2004 y dentro de la vigencia actual fue reformulado, situación que será objeto de evaluación en la próxima cuenta que lleve a cabo este ente de control.

Finalmente, la Empresa de Renovación Urbana -ERU a partir de la entrada en operación viene gestionando proyectos con particulares que no generan inversión, tales como:

- ✓ Proyecto CASUR para el desarrollo de un proyecto comercial, hotelero y de servicios de turismo de salud en las torres del antiguo Hotel Hilton.
- ✓ Proyecto de vivienda y comercio de la 39 con Cra. 7a. Lote RCN.
- ✓ Proyecto Hotel Continental.

De la información anterior, se desprende que los cuatro proyectos inscritos ante el DAPD, tres no presentaron partidas hábiles de recursos y solo el proyecto Aduanilla de Paiba presentó asignación, que al cierre de la vigencia no tuvo ningún porcentaje de ejecución, situación que originó la aplicación del Decreto 524 de 2003, Artículo 8º.

4.6. EVALUACIÓN DEL BALANCE SOCIAL

Teniendo en cuenta que le corresponde a la Subdirección de Fiscalización de la Dirección de Infraestructura y Transporte, a través del Equipo Auditor destacado ante la empresa, evaluar el Balance Social de la empresa, a continuación se presenta el resultado que se circunscribe a la verificación del diligenciamiento y contenido de los anexos 17.1. al 17.6. de la rendición de cuenta anual de 2004:

Tal como se ha venido manifestando a través del presente informe de auditoría, la Empresa de Renovación Urbana – ERU no ejecutó recurso alguno para Gastos de Inversión del único proyecto que contó con ellos. Por lo mismo, los anexos mencionados contienen información de los Proyectos de Inversión que están por ejecutar en la medida de asignación de recursos, como son los números 23. “Desarrollo Urbanístico para Vivienda de Interés Social y Zonas Comerciales en Áreas de Renovación Urbana”, 26. “Proyecto Comercial Tercer Milenio actualmente Proyecto Operación San Victorino Regional, Comercial, Patrimonial y Cultural”, 27. “Proyecto Cultural Andrés Bello – CECAB - Manzana 5” y el 28. “Eje Ambiental Avenida Jiménez”.

Del Anexo 17.2. se destaca el hecho que con recursos de Gastos de Funcionamiento del rubro 3110204 de Remuneración Servicios Técnicos, se han alcanzado, en parte, dos de las cuatro metas programadas, mientras que los demás anexos contienen una nota que dice “*Teniendo en cuenta que los proyectos gestionados están en estudio, posteriormente, la ERU, realizará este indicador, para así cumplir con los requerimientos establecidos por al Contraloría Distrital*”.

Del Anexo 17.6 se extrae que todo está en proceso, en la medida que contiene información general adelantada por la empresa, tendiente a recoger el sentir ciudadano de reactivar el uso de la vivienda, promover el patrimonio tangible e intangible y estimular la competitividad de la actividad comercial; particularmente en el centro de la ciudad y solucionar la problemática desatada por la ejecución del Proyecto Parque Tercer Milenio en los Barrios Santa Inés y San Bernardo.

Por lo anterior, la evaluación del Balance Social de la empresa se hará con motivo de la rendición de cuenta anual de 2005.

4.7. INFORME GESTIÓN AMBIENTAL NIVEL INTERNO-EXTERNO

El informe de Gestión Ambiental está conforme a los requerimientos establecidos por el Plan de Gestión Ambiental del Distrito. El análisis de la evaluación empresarial se efectuó a Nivel Interno y Externo.

De dicha evaluación, se determinó que la Empresa de Renovación Urbana - ERU no cuenta con programas ni planes ambientales establecidos, de acuerdo con la normatividad vigente; por ende, no se han realizado procesos de capacitación a empleados sobre la importancia del uso adecuado de los recursos naturales (Agua, Aire, Residuos Sólidos, Componente Energético). Tampoco han establecido la cuantificación y calificación de los impactos ambientales que ésta ocasiona a través de sus procesos productivos y de desarrollo.

La Empresa ubicada en la Calle 33 No. 6-94 en los pisos 14 y Pent – House, compartía sus instalaciones desde el inicio de operaciones (28 de julio del 2004) hasta el 31 de diciembre de 2004. Ver Cuadro 8. Por esta razón, los registros históricos de Consumo de Agua, Residuos Sólidos, Componente Energético¹⁰⁰ representan un gran costo en medida que la utilización de los recursos era compartida.

CUADRO No. 8
UBICACIÓN DE PERSONAS EN EL PISO 14 Y PENT – HOUSE DE LA ERU
EN EL SEGUNDO PERIODO DEL 2004

ENTIDAD	PISO 14	PENT HOUSE	TOTAL PERSONAS
IDU	3	5	8
ERU	3	4	7
Total	6	9	15

Fuente. Hortensia Dussán Rocha
Cargo: Profesional Especializado en I Secretaria General Área Jurídica

En consecuencia, considerando solo los funcionarios de la empresa, el gasto es representativo declara un mal uso de los recursos. Las facturas son tomadas en

¹⁰⁰ Anexo de Evaluación de la Gestión Ambiental Institucional Nivel Interno (Anexos 2 – 4) PG, 12, 14

cuenta a partir de junio hasta el 31 de diciembre de 2004, de las cuales nos permiten destacar o juzgar el uso o abuso de los recursos.

Es por esta razón, que se debe propender por alternativas de capacitación y conciencia ciudadana, sobre el adecuado uso de recursos naturales y energéticos, ya que son estrategias para informar a los funcionarios acerca de los beneficios de las buenas prácticas ciudadanas, no solamente el lugar de trabajo, si no con el fin de crear cultura hacia este aspecto. De esta manera, se posibilita un ahorro económico y se promueve la educación ambiental, permitiendo crear un ciclo en la Gestión Ambiental como herramienta que promueva un mejoramiento en la calidad de vida en las personas.

El día 20 y 21 de octubre de 2005 se realizó un total de 10 encuestas, denominada “Plan de Reciclaje” a los funcionarios de los pisos 14 y Pent – House, los resultados obtenidos en 9 de ellas son:

CUADRO No. 9
RESULTADOS DE ENCUESTAS LOS DIAS
20 Y 21 DE OCTUBRE DE 2005

NUMERO DE ENCUESTA	RESIDUO GENERADO	CANTIDAD PRODUCIDA MENSUAL (Kg.)	RESIDUOS PELIGROSOS	CANTIDAD PRODUCIDA MENSUAL	EXISTE CANECAS ESPECIALES	LUGAR ADECUADO ALMACENAMIENTO
1	P.	N.C	N.C		N	N
2	P. / O.	N.C	T. D / CH	2 / 2	N	N
3	P.	N.C	T. D / CH	2 / 2	S	N.C
4	P.	500 Hojas	T.D	3 c / d 5 meses	S	S
5	P. / C. / O	4 Kilos diarios	N.C	N. C	N	S
6	P. / C. / O	90 Kilos	N.C	N. C	N	N
7	P. / C. / PL. / O	N.C	T.D / CH	1	S	S
8	P.	N.C	N.C	N. C	S	N
9	P.	N.C	T.D / CH	N. C	N	N

P: Papel C: Cartón PL: Plástico O: Orgánicos N. C: No Conoce T. D: Tonner Desocupados

CH: Cartuchos N: NO S: SI

En algunos casos se observó la poca información acerca de los beneficios de reciclaje y los impactos que estos generan en el medio ambiente; La persona más relacionada con el tema es la señora que cumple la función de Aseadora en horas de la mañana, quien recolecta los subproductos de las oficinas ubicadas en los pisos 14 y Pent – House, para luego separarlos (Papel y Cartón) y finalmente depositarlos en el Suth, donde esperan su posterior recolección.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

En el Anexo de Evaluación de la Gestión Ambiental Institucional - Nivel Externo se considera que los proyectos (Eje Ambiental Avenida Jiménez, Antiguo Matadero – Aduanilla de Paiba, Proyecto Cultura Manzana 5, Galerías San Victorino), fueron reformulados y se encuentran en la etapa de ejecución; por lo tanto, es necesario que se realice un estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, considerando que lo debe realizar una empresa competente y autorizada por la Ley, con el fin de mitigar los efectos por ellos producidos.

4.8. CONTROL SOCIAL

Para fomentar la actividad denominada “*Control Fiscal con la Mano del Ciudadano*”, se llevaron a cabo las siguientes actividades:

El 12 de septiembre de 2005, se asistió a una reunión, previamente concertada, con las directivas de la empresa y la participación de los funcionarios de la Subdirección de Análisis Sectorial, en la cual luego de explicar la función fiscal que cumple la Contraloría de Bogotá, se solicitó la invitación a participar en la siguiente “*Mesa de Renovación*”. Mesa de Renovación integrada, entre otros, por el Representante Legal y un Arquitecto de PROIURBE, el Director de Maestría de la UNIVERSIDAD JAVERIANA, la Directora Ejecutiva y un asesor de CONSTRUYAMOS y representantes del CONSEJO COMUNAL DEL BARRIO SAN BERNARDO.

Se asistió a la Mesa de Renovación llevada a cabo en las instalaciones de la empresa el 19 de septiembre del año en curso, en la cual se dio a conocer nuevamente la función de control fiscal que cumple la Contraloría de Bogotá y se expuso la necesidad de conocer de manera directa el impacto social que ha tenido la renovación urbana que se desarrolla en el sector donde queda ubicado el Barrio San Bernardo, a raíz de la construcción del Parque Tercer Milenio

Para lo anterior, las Directivas Sectoriales ofrecieron acompañamiento a la comunidad representada en la mesa, con el fin de hacerle seguimiento a las soluciones del problema generado por el desplazamiento sufrido por los antiguos habitantes donde se construyó el citado parque. Igualmente, se concertó una reunión en las instalaciones de la Dirección Sectorial con los principales representantes de la comunidad del Barrio San Bernardo, la cual se llevó a cabo el 22 de septiembre de 2005.

En dicha reunión se escucharon las inquietudes, quejas y reclamos, por el deterioro constante sufrido en el sector, debido al desplazamiento de los indigentes que ocupaban el sector donde se construyó el Parque Tercer Milenio. Dentro de las principales observaciones formuladas, están el permanente robo de contadores de energía, cable de teléfonos, tapas de alcantarillas y medidores de agua, venta de drogas ilícitas, robo a residencias y negocios comerciales y el presunto sobre costo en la construcción de la Casa Comunal.

Fruto de la reunión con los representantes de la comunidad, se acordó igualmente realizar un operativo para evidenciar la problemática que se presenta en dicho sector; operativo que está pendiente.

Finalmente, es de precisar que se estableció que se han llevado a cabo 17 Mesas de Renovación, las cuales están sujetas a verificación con ocasión de la revisión a la cuenta anual de gestión de 2005 que realice este ente de control.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

5. ANEXOS

5.1 ANEXO No. 1
CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	NUMERACIÓN DE HALLAZGOS
ADMINISTRATIVOS	6		4.1, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.3 y 4.4.4
FISCALES	0		
DISCIPLINARIOS	0		
PENALES	0		
TOTAL	6		

5.2 ANEXO No. 2
ESTADOS FINANCIEROS