

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

80000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D. C.
Carrera 8 No. 10-65
Código Postal 111711
Bogotá D. C.

ASUNTO: Ejercicio de la Función de Advertencia, en razón al grave riesgo de daño al patrimonio público Distrital, en cuantía \$11.822 millones, dadas las situaciones irregulares que a la fecha han tenido lugar en el llamado “Contrato de Ciencia y Tecnología” No. 638 del 28 de diciembre de 2013, suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial -UAERMV y la sociedad Green Patcher Colombia S.A.S., relacionadas con los mayores valores que cancelaría el Distrito Capital por concepto de la aplicación de la mezcla asfáltica en frío por inyección neumática, al igual que el riesgo de que la metodología contratada no sea solución efectiva para contrarrestar los daños que en la práctica presentan las vías intermedias y locales, objeto del señalado contrato; evento en el cual la actividad contractual no cumpliría con los fines sociales esperados, dentro de los cuales está el mejoramiento de la movilidad de la ciudad.

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que la función de control fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Distrito Capital, es necesario poner en su conocimiento las serias situaciones que presenta el mantenimiento de las vías intermedias y locales, recientemente contratado mediante el instrumento de gestión citado en el asunto, con el exclusivo propósito que su despacho adopte acciones efectivas tendientes a conjurar los riesgos de menoscabo del patrimonio público con ocasión de la ejecución del mismo.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

1. ANTECEDENTES

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016, contempla en el Eje 02 “*Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua*”, dentro del cual se enmarca el Proyecto de Inversión identificado con el Código 3311402190408-192, que corresponde a “*Recuperación, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial*”.

Según lo conoce la misma Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, en adelante UAERMV, la malla vial de la ciudad está conformada por 114.296 segmentos, de los cuales 65.148 corresponden a malla vial local, de los que 24.757 se encuentran en buen o regular estado; mientras que la malla vial arterial e intermedia está compuesta por 49.147 segmentos, y de estos 34.403 se encuentran en regular o buen estado.

Es así, como se calcula que existen cuatro huecos por segmento; de ahí, que la UAERMV, ha pretendido, a través del llamado Contrato de Ciencia y Tecnología 638 del 27 de diciembre de 2013, intervenir aproximadamente un total de 236.424 huecos.

2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA

Esta Contraloría, a través de la Dirección Sector Movilidad, en cumplimiento del PAD 2014, Período I, practicó Visita Fiscal ante la UAERMV, con el fin de evaluar el Contrato de Ciencia y Tecnología 638 del pasado 27 de diciembre; ejercicio de la señalada acción de vigilancia fiscal con ocasión de la cual fueron detectadas serias irregularidades en relación con el alcance y contenido del mismo, las cuales son del siguiente alcance:

2.1 El instrumento de gestión 638 de 2013, no es un contrato de ciencia y tecnología, sino de Obra Pública y la UAERMV le dio el señalado alcance sólo para eludir la modalidad de selección que era la Licitación Pública.

Conforme lo conoció esta Contraloría, con fecha 27 de diciembre de 2013, la UAERMV suscribió con la sociedad Green Patcher Colombia S.A.S., el Contrato 638, el que conforme a la CLAUSULA PRIMERA, tiene por objeto:

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

“(…)EL CONTRATISTA se obliga para con la UAERMV a “APLICAR LA TECNOLOGIA DE PARCHEO POR INYECCION A PRESION NEUMATICA PARA ACCIONES DE MOVILIDAD EN LA MALLA VIAL DE LA CIUDAD DE BOGOTA D.C.”, de conformidad con los estudios previos y la propuesta presentada, documentos que forman parte integral del presente contrato.” (Subrayado fuera de texto). Contrato que tiene un plazo de ejecución de seis meses y un valor de \$11.800 millones.

Según el Certificado de Existencia y Representación Legal, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá D. C., se tiene que la precitada sociedad sólo fue constituida el pasado 5 de julio, con un capital autorizado de apenas \$5.000.000, no obstante que la propuesta presentada por la misma daba cuenta de un valor a contratar de \$11.822 millones.

Examinado el contenido y alcance tanto del objeto como de las obligaciones del contratista, previstas en las CLÁUSULAS PRIMERA Y SEGUNDA, se tiene que en criterio de esta Contraloría, el referido contrato no es de ciencia y tecnología, sino de obra pública, conforme lo previsto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que de manera expresa señala:

“Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”.
(Negritas, cursivas y subrayas fuera de texto).

No hay duda que en el caso que nos ocupa, la actividad de reparacheo objeto del contrato, alude específicamente al mantenimiento de las vías, lo que implica en la práctica la ejecución de un trabajo material como lo señala la norma en cita.

Prueba que se trata de un contrato de obra y no de ciencia y tecnología, es la forma de pago contractualmente pactada en la CLAUSULA SEXTA, en la cual se estipuló que ***“(…)La UARMV pagará al CONTRATISTA el valor de este contrato de acuerdo con la aplicación de mezcla asfáltica fría por M3 compactado.”***

Lo anterior, como quiera que la unidad determinada para el pago al contratista hace referencia a una medida de volumen como lo es el M3; tan cierto es que en la propuesta presentada por el mismo alude precisamente a los siguientes tres ítems:

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

- | | |
|---|---|
| 1. <i>Tipo de Obra Pública:</i> | <i>Contrato de Obra Pública a Precios Unitarios y Tiempo Determinado para la prestación de servicios de mantenimiento y reparcho de calles, avenidas, carreteras de la ciudad de Bogotá, D.C...</i> |
| 3. <i>Volumen de Obra.</i> | <i>Aplicación de 15.684 metros cúbicos de mezcla asfáltica en frío aplicada por presión neumática en las calles y avenidas, principales, secundarias y terciarias de la Municipalidad de Bogotá, D.C.</i> |
| 4. <i>Precio Unitario por Metro Cúbico:</i> | <i>Seiscientos Cuarenta y Nueve Mil Ochocientos Veinticuatro Pesos (\$649,824) por metro cúbico... “</i> |

Ítems, que refieren que el tipo de contrato no es otro que el de obra pública, a precios unitarios, dado que conforme lo señala la propuesta presentada, es responsabilidad del contratista realizar actividades para la prestación de servicios de mantenimiento y reparcho de calles, avenidas, carreteras de la ciudad de Bogotá, D.C.; propuesta que hace parte del contrato, conforme expresamente lo establece la CLÁUSULA PRIMERA del mismo.

En igual sentido, aluden los “ESTUDIOS PREVIOS CONTRATACIÓN DIRECTA”, los cuales en el numeral 2.1.1, relativo a las *Especificaciones técnicas aplicables*, se hace alusión a una de las actividades del mantenimiento de vías, cuando allí se señala: “(...) Realizar parcheo por inyección a presión neumática...” (Subrayado fuera de texto); actividad ésta que da cuenta de un contrato de obra pública.

Luego, no se requieren mayores esfuerzos para inferir que las obligaciones del contratista en materia del reparcho de las vías intermedias y locales de la ciudad con el pretendido fin de mejorar su movilidad, informan que estamos frente a un contrato de obra pública y no de ciencia y tecnología como lo pretendió hacer ver la UARMV, en consideración a los señalados aspectos antes descritos, relativos a la

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

unidad de medida tomada para el pago al contratista, cual es el M3 y los términos de la misma propuesta que fue presentada a la entidad.

Asunto al cual la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, hizo referencia en el Concepto 1439 del 18 de julio 2002 C.P., relacionado con la modalidad de pago precios unitarios en la obra pública, en los siguientes términos:

“(...) En cambio por precios unitarios, es aquel contrato en el cual se pacta el valor de las diferentes unidades primarias de obra que deben realizarse, tales como el metro cúbico de remoción o movimiento de tierras, el metro cuadrado de muros, el metro lineal de instalación de tubería, etc., calculando cuánto vale la ejecución de cada una de estas y el costo directo total del contrato, será el resultado de multiplicar los precios unitarios por las cantidades de obra ejecutadas y de sumar todos los ítems necesarios para dicha ejecución”.

De ahí, que esta Contraloría considere que, independientemente de la modalidad del pago en un contrato de obra pública que se elija, con los precios unitarios básicos se llega a determinar el costo total de la obra ejecutada; modalidad de pago que en el caso que nos ocupa informa que la sociedad Green Patcher, ha asumido obligaciones propias de un contrato de Obra Pública.

Razones de más que nos llevan a afirmar que las actividades a que alude el objeto contratado, como lo es la del reparcho de las vías en la malla vial intermedia y local de la ciudad, no implican el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas como la prevista en el numeral 5° del artículo 2° del Decreto 591 de 1991¹, en la que se pretende apoyar la UARMV, la cual es del siguiente alcance:

“(...) 5. Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.”

¹ *“Por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas.”*

“Por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas.”

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Lo anterior, por cuanto en el presente caso la sociedad contratista Green Patcher Colombia S.A.S., se obligó para con el Distrito Capital a desarrollar la actividad del reparcho de las vías con la aplicación de mezcla asfáltica en frío mediante inyección neumática; práctica que se viene aplicando a nivel mundial hace más de 15 años, lo cual enseña que el Distrito Capital no está frente a una nueva tecnología, como lo exige la norma antes transcrita, con el agravante que en el presente caso la sociedad contratista ni siquiera es la propietaria de la máquina de bacheo, sino arrendataria.

Lo anterior, a pesar que en el mundo existen no menos de seis firmas proveedoras de máquinas para la aplicación mezcla asfáltica por inyección neumática, como las registradas en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 1
RELACION DE MARCAS DE EQUIPOS DE INYECCION NEUMATICA**

Marca de Equipo	País de Origen	Rendimiento
Schwarze Industries	USA	No reporta, garantiza compactación del 55%
Bergkamp, Pavement preervation solutions	USA	No reporta, incluye equipo accesorio de limpieza y compactación
Python Manufacturing	Canada	Tapa un agujero medio en 2 minutos, incluye fabricación de mezcla, extendido y compactación.
Jetpatcher	UK	2.4 m3 por hora
Speedcrafts Pothole Repairing Machine	India	Area de trabajo 100m2
Crafco	USA	7 Toneladas de asfalto/hora, alcance de trabajo 118 m2. Disponibilidad en Colombia

Fuente Informe Actividades de parcheo y bacheo IDU, Agosto 2013.

Luego, en razón a lo anteriormente afirmado, no es clara cuál es la nueva tecnología que con ocasión de la suscripción del aludido contrato le va a

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

quedar a la ciudad, si como se dijo, a la UARMV una vez terminado el mismo no va a disponer de dicha máquina y la aplicación de la referida mezcla no implica la adquisición o transferencia de tecnología en materia del reparcho de vías.

Así las cosas, es materia de cuestionamiento que la UARMV, con abierta inobservancia de los principios de la Contratación Estatal, como los de planeación, economía, responsabilidad, transparencia y selección objetiva, hubiese procedido a la suscripción del denominado Contrato de Ciencia y Tecnología 638, sin darse las previsiones del artículo 2º del Decreto 591 de 1991, sólo con la finalidad de eludir la modalidad de selección que constituye la Licitación Pública, a que estaba obligada en tratándose del Contrato de Obra Pública, como también por el afán de comprometer el presupuesto de la Entidad, ad portas del cierre de la vigencia.

2.2 De ejecutarse el referido contrato en los términos pactados, el Distrito Capital se vería abocado a pagar mayores costos por el parcheo de los huecos de la ciudad, por valor de \$4.109 millones, lo cual se infiere de comparar los precios cuando dicha actividad la adelantada la UARMV con los presentados en la propuesta de la sociedad contratista.

Es oportuno precisar que de conformidad con lo previsto en la Resolución Número 3243 del 18 de diciembre de 2013, expedida por el IDU, se adicionó como nueva actividad de mantenimiento de vías, la reparación de carpeta asfáltica (parcheo) con el empleo de máquinas bachadoras/parchadotas o unidades de parcheo, que como bien se conoce, permiten la ejecución de intervenciones meramente superficiales de la señalada carpeta asfáltica.

Comparados los análisis de precios unitarios que maneja la UARMV, cuando las actividades de mantenimiento vial son ejecutadas directamente por la misma, con aquellos a que alude la propuesta “de Servicios de Obra de Mantenimiento y Reparcheo para la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación Mantenimiento Vial (“UMV”).”, presentada por la sociedad Green Patcher Colombia S.A.S., con fecha 26 de diciembre de 2013, esta Contraloría detectó que el Distrito Capital está abocado a pagar de más \$262.464 por cada M3 de mezcla asfáltica instalada; lo que significa que en la aplicación de 15.684 M3, la Administración pagaría un mayor valor en cuantía de \$4.116 millones.

Razón por la cual, este Organismo de Control Fiscal, solicita a su despacho tomar las medidas que considere pertinentes, en orden a la protección de los

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

recursos públicos del Distrito Capital, en atención a que no resulta coherente que en un contrato por la cifra de \$11.822 millones, pueda tener lugar el pago de mayores valores a aquellos que le costarían a la UARMV, en el caso de que la misma directamente ejecutara la actividad del reparcho, por la significativa cifra de \$4.116 millones, equivalente al 34.81% del valor del mismo.

Como bien se conoce el IDU, en agosto de 2013 elaboró un estudio denominado Actividades de Parcheo o Bacheo Eficientes, en el que dentro de las recomendaciones dadas, está la compra de equipo y materiales por subasta inversa por la UARMV y con el apoyo técnico del citado Instituto.

De ahí, que menor sería el precio que pagaría el Distrito por la actividad de parcheo en el evento que la Administración hubiese optado por la aludida recomendación.

Lo ocurrido, en materia del mencionado sobreprecio, es atribuible a la falta de estudios de costos que permitieran conocer el valor real de la aplicación del M3 de mezcla asfáltica en frío por inyección neumática en la ciudad.

En razón de lo anteriormente expresado, no resulta coherente que la misma UARMV en los estudios previos de la contratación directa, realizados haya expresado que el presupuesto oficial estaba basado en el costo estimado del M3 compactado en su operación propia para actividades de parcheo incluido el IVA; por lo que no es claro cómo se estableció el precio base de \$753.795 del M3 de la mezcla asfáltica a aplicar, menos aún cuando al usar tal procedimiento no se compacta la misma.

Lo anterior, olvidando que el artículo 209 de la Constitución Política con profunda sabiduría establece que la administración pública está al servicio de los intereses generales, y que para su ejercicio se fundamenta en los principios allí previstos, como los de moralidad y de economía.

2.3 Con la reducción del término de vigencia del amparo correspondiente a la calidad del servicio de 2 años a 6 meses, están en riesgo de pérdida todos los recursos públicos que se lleguen a desembolsar para el pago del parcheo que pretende hacerse por inyección neumática, más aún si la metodología llegare a aplicarse en huecos en los que está comprometida la estructura o base granular de la vía. Actividad en la que están involucrados recursos públicos por valor superior a los \$11.800 millones.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Conforme lo conoció esta Contraloría, con fecha 17 de febrero de la presente anualidad, se suscribió un OTROSÍ No. 1, con ocasión del cual se modificó la vigencia del amparo de calidad del servicio, reduciendo su plazo de dos años a tan solo seis meses, a partir de la fecha de entrega final.

Lo cierto, es que transcurridos aproximadamente 60 días después de firmado el pluricitado contrato, el contratista no ha cumplido con la obligación de otorgar las correspondientes garantías que amparen los riesgos descritos en la CLAUSULA DÉCIMA SEGUNDA.

En este orden de ideas, es materia de cuestionamiento que la UAERMV haya procedido de manera irresponsable a la reducción de la vigencia del citado amparo, en atención a que las actividades de mantenimiento como lo es el reparcho implican el uso de distintos materiales (agregados pétreos y emulsión asfáltica), entre otros; en razón de lo cual, el amparo de la calidad debe cobijar un tiempo prudencial de dos años para el mantenimiento de las vías. Lo anterior, con mayor razón cuando la misma Administración no se dio a la tarea de determinar las características de los materiales que debe utilizar el contratista en la obra de parcheo.

De no ser así, ocurriría que el Distrito Capital tendría que invertir pasados los seis meses, contados a partir de la entrega final y recibo del servicio contratado, un valor igual o superior al que está comprometido para la ejecución del referido contrato, lo cual impediría que se ejecutaran los demás proyectos que tienen que ver con la recuperación y mantenimiento de la malla vial intermedia y local de la ciudad.

Así las cosas, lo ocurrido es ilustrativo de la vulneración del principio de planeación recogido por el artículo 25.12 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley Anticorrupción 1474 de 2011, según el cual previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea la contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y los proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones según corresponda.

Esta Contraloría respetuosamente le solicita a su despacho, conocer de los tres hechos irregulares anteriormente expuestos y si lo considera pertinente, se sirva adoptar acciones concretas tendientes a conjurar los señalados riesgos de afectación del patrimonio público en cuantía superior a los \$11.800 millones.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Lo anterior, en atención a que la actividad contractual no solamente debe adelantarse con toda pulcritud, sino para que con ella se consigan los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con las Entidades en la consecución de esos fines, conforme lo precisa el artículo 3° de la Ley 80 de 1993, al igual que los Principios de la Función Pública y del Control Fiscal Constitucionalmente previstos; por lo que resulta obligado pensar que las obras de reparacheo deben producir un beneficio social real, como en efecto lo es el de mejorar la movilidad de la ciudad.

Es necesario precisar que en relación con los referidos hechos, esta Contraloría hace uso de la función de advertencia, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, con respecto a aquellas situaciones que a fecha se encontraren consolidadas.

De no estar de acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, indicar las razones mencionando las pruebas en las que se apoye.

Respetuosamente solicito al señor Alcalde Mayor que dentro de los cinco días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, se sirva informar a este Organismo de Control Fiscal, sobre las acciones concretas que adelantará su despacho, en orden a impedir la ocurrencia de los señalados riesgos de afectación del patrimonio público distrital a que anteriormente se hizo alusión.

Cordial saludo,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Jorge Laverde Enciso y Juan Pablo Cante Soriano, Profesionales.
Aprobó: Julian Darío Henao Cardona, Director Sector Movilidad.
Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor.