

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

10000-

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

***ASUNTO: Ejercicio de la Función de Advertencia Fiscal, en cuantía indeterminada pero determinable, en consideración a la baja ejecución del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 de 2012, suscrito entre la Secretaría Distrital de Gobierno, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento de la Malla Vial – UAERMV – y otras entidades distritales con los Fondos de Desarrollo Local – FDL –, como también dado el no ejercicio de los poderes de dirección y control de los diferentes contratos suscritos para la intervención de las vías priorizadas, con ocasión del referido convenio.***

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 se vienen presentado con relación a la recuperación, rehabilitación y construcción de la malla vial local, relacionadas no solamente con la baja ejecución del aludido Convenio 1292 de 2012, sino con la ausencia de controles efectivos que garanticen que la ejecución de las obras se realice conforme a lo inicialmente programado y que los recursos públicos comprometidos para el efecto cumplan el fin social esperado, con el exclusivo propósito que su despacho adopte acciones tendientes a conjurar los riesgos de menoscabo al patrimonio público evidenciados.

## 1. ANTECEDENTES

La nueva forma de asumir la recuperación, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial local y espacio público, adoptada por la Administración Distrital, prevista en el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 de 2012, tuvo su inicio con la





**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

expedición por parte de su despacho de la Directiva No. 05 de 2012, a través de la cual se impartieron los lineamientos de política pública que debían tenerse en cuenta en los Planes de Desarrollo Local.

Basta recordar que dichos lineamientos aludían a la observancia de lo establecido por el Consejo de Política Fiscal del Distrito Capital - CONFIS en cuanto a líneas de inversión local se refiere.

Por su parte, el documento CONFIS elaborado en junio de 2012 y aprobado en la Sesión No. 6 de la misma fecha, estableció en el Capítulo II, numeral 1° que el 40% de los recursos locales se destinarían de manera prioritaria a la atención de la malla vial local.

Fue así como, con fecha 26 de noviembre de 2012, se expidió el Decreto 544 *“Por medio del cual se dictan disposiciones para la ejecución de obras con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local”*; normativa que autorizó a los Alcaldes Locales para ejecutar en forma directa la inversión correspondiente a malla vial de su jurisdicción, prevista en los Planes Operativos Anuales de Inversión de los Fondos de Desarrollo Local de la ciudad.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° del precitado decreto, fue suscrito el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 del 21 de diciembre de 2012 entre 19 Alcaldes Locales y las Secretarías Distritales de Gobierno, Movilidad, los Institutos de Desarrollo Urbano –IDU y de Protección de la Niñez y la Juventud- IDIPRON, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- EAAB ESP, el Jardín Botánico José Celestino Mutis- JBJCM y la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación de la Malla Vial Local - UAERMV, el que tiene por objeto:

*“(…) la ejecución directa por parte de las Alcaldías Locales y demás entidades que son parte del mismo, de la construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de las vías locales, espacio público, adecuación de andenes para la movilidad de las personas en situación de discapacidad y la arborización de las zonas intervenidas, en desarrollo de la línea de inversión local Malla Vial con cargo al presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local.”*

Posteriormente, su despacho expidió el Decreto 106 de 2013 *“Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 544 de 2012”*; en razón de lo cual se suscribió un Otro Sí al Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 de 2012, que condujo a la modificación de aspectos relacionados con los recursos aportados, los mecanismos de ejecución de los mismos y la forma de participación de las entidades involucradas en el cumplimiento de dicho convenio, quedando en cabeza de la UAERMV la determinación de las cantidades de obra y presupuestos de los segmentos viales, la ordenación del



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

gasto a través de procesos contractuales y la contratación de la interventoría para la ejecución de las obras correspondientes.

## **2. RIEGOS DE AFECTACIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA FISCAL.**

### **2.1 Serias deficiencias en el proceso de planeación de obras y baja ejecución de los segmentos viales priorizados.**

En desarrollo del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 de 2012, la UAERMV ha suscrito a abril 30 de 2014 un total de 210 contratos de diversa índole por valor de \$121.961.751.162, de los cuales, al 30 de abril del presente año se han realizado giros por \$33.893,940.282; cifra equivalente al 27.79% en relación con los recursos comprometidos.

A su vez, de los 210 contratos suscritos, el 90%, es decir 189 contratos, corresponden a contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión a través de los cuales la Administración ha vinculado ingenieros civiles, de vías y transporte y arquitectos que se encargan de realizar las funciones de directores, residentes de obra, coordinación de planes de manejo de tránsito etc.; responsables de la administración y el control de las distintas obras a ejecutar. El valor total de estos contratos asciende a \$20.102.963.539, cifra que representa el 16.48% del valor total de la contratación realizada con cargo a los recursos del señalado convenio.

Dentro de estos contratos de prestación de servicios, llama la atención el celebrado con el Sindicato de Trabajadores de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, por valor de \$14.182.117.268, el que tiene por objeto: *“SINTRAUNIOBRAS prestará los servicios o ejecutará las obras que la UNIDAD DE MANTENIMIENTO VIAL le asigne con ocasión de las obligaciones adquiridas por ésta, en virtud del Convenio Interadministrativo de Cooperación 1292 de 2012, incorporando el personal requerido de acuerdo con las necesidades, directrices y lineamientos de la UNIDAD DE MANTENIMIENTO VIAL”*; instrumento de gestión que se limita a autorizar al mencionado sindicato a la subcontratación del personal de operarios y ayudantes requeridos para ejecutar las obras.

Igualmente, fueron suscritos 11 Contratos de Suministro de mezcla asfáltica, materiales pétreos, concreto, elementos de seguridad industrial y ferretería entre otros, por valor de \$62.135.481.529; adicionalmente, se celebraron 3 contratos de alquiler de maquinaria por \$21.097.955.938, 2 para el transporte y disposición final de escombros con la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., por \$12.652.630.666 y 2 de interventoría en cuantía de \$5.936.038.026; contratación que se relaciona en el siguiente cuadro:





**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**CUADRO 1**  
**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO VIAL**  
**CONTRATOS CON CARGO AL CONVENIO 1292 DE 2012 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013**

Cifras en pesos

TIPO	No	%	VALOR	%	GIROS	% DE GIRO
Prestación de servicios profesionales y de Apoyo a la Gestión	189	90,00%	20.102.963.539,00	16,48%	5.435.946.991,00	27,04%
Suministro	11	5,24%	62.135.481.529,00	50,95%	16.725.614.014,00	26,92%
Alquiler de maquinaria	3	1,43%	21.097.955.938,00	17,30%	10.727.300.214,00	50,85%
Publicidad	3	1,43%	36.681.464,00	0,03%	36.681.464,00	100,00%
Interventoría	2	0,95%	5.936.038.026,00	4,87%	593.603.803,00	10,00%
Servicio de transporte de escombros	2	0,95%	12.652.630.666,00	10,37%	374.793.796,00	2,96%
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>100,00%</b>	<b>121.961.751.162,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>33.893.940.282,00</b>	<b>27,79%</b>

FUENTE: UAERMV - Oficina de Presupuesto- Registros presupuestales por rubro convenio 1292-2012

No obstante haber sido suscritos los señalados instrumentos de gestión, los que tienen un valor de \$121.961.751.162, se tiene que la UAERM a 31 de marzo de la presente anualidad, tan sólo ha intervenido 118 segmentos viales – CIVs, de los 2006 programados para ejecutar durante los dos años del plazo de ejecución del aludido convenio; cifra que representa el 5.88%, transcurridos más de doce meses, veamos:

**CUADRO 2**  
**SEGMENTOS VIALES -CIVs EJECUTADOS A 31 DE MARZO DE 2014**

Cifras en pesos

LOCALIDAD	VR RECURSOS APORTADOS	No SEGMENTOS PROGRAMADOS	VR. ESTIMADO INTERVENCION	No SEGMENTOS EJECUTADOS	% EJEC. SEGM.
Usaquén	5.667.569.464,00	73	5.238.434.524,94	12	16,44%
Chapinero	5.692.608.133,00	69	3.262.293.647,68	11	15,94%
Santa Fe	5.732.025.154,00	53	5.396.775.271,13	0	0,00%
San Cristóbal	14.865.954.365,00	236	13.567.816.308,80	7	2,97%
Usme	10.699.352.609,00	100	10.580.365.225,91	0	0,00%
Tunjuelito	8.785.426.566,00	39	5.063.955.084,16	5	12,82%
Bosa	13.562.856.870,00	201	9.649.722.581,76	4	1,99%
Kennedy	15.953.528.120,00	240	15.201.720.274,71	4	1,67%
Fontibón	5.664.951.838,00	85	5.610.884.227,08	1	1,18%
Engativá	12.709.362.467,00	180	13.585.670.660,27	18	10,00%
Suba	425.000.000,00	0	0	3	
Barrios Unidos	5.173.829.920,00	125	5.424.290.290,32	8	6,40%
Teusaquillo	5.330.448.000,00	40	3.970.753.893,55	9	22,50%





**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

LOCALIDAD	VR RECURSOS APORTADOS	No SEGMENTOS PROGRAMADOS	VR. ESTIMADO INTERVENCION	No SEGMENTOS EJECUTADOS	% EJEC. SEGM.
Los Mártires	5.886.859.655,00	38	5.589.432.668,18	1	2,63%
Antonio Nariño	6.690.646.171,00	51	5.450.901.309,86	1	1,96%
Puente Aranda	4.932.649.145,00	55	3.128.546.571,19	2	3,64%
La Candelaria	4.206.185.218,00	92	4.018.213.054,54	14	15,22%
Rafael Uribe	15.184.916.796,00	150	11.559.120.185,85	14	9,33%
Ciudad Bolívar	21.764.543.174,00	179	18.262.163.872,89	4	2,23%
<b>TOTAL</b>	<b>168.928.713.665,00</b>	<b>2.006</b>	<b>144.561.059.652,83</b>	<b>118</b>	<b>5,88%</b>

Fuente: UAERMV

Así las cosas, es materia de cuestionamiento por parte de esta Contraloría la baja ejecución de las obras tendientes a la reparación de la malla vial local, como quiera que del total de segmentos viales -CIVs programados para su intervención y luego de transcurrido más de un año de haber sido desembolsados los recursos por parte de los FDL, hoy se conozca que apenas se ha reparado el 5.88% de los 2006 segmentos viales previstos para su intervención, máxime cuando los tramos de vía terminados corresponden a aquellos de poca complejidad, que no requieren estudios y diseños. Situación que contrasta con los importantes recursos públicos comprometidos a la fecha, en cuantía de \$121.961.751.162.

La situación fáctica descrita, es seriamente preocupante, en la medida que existen localidades en las que habiendo entregado sus recursos a la UAERMV atendiendo los términos y condiciones pactados en el Convenio, no se ha dado inicio a la reparación de su malla vial, tal es el caso de las Localidades de Santa Fe y Usme en las cuales no se ha terminado ningún segmento vial – CIV y en cada una de las localidades de Fontibón, Los Mártires y Antonio Nariño, sólo se ha intervenido un segmento vial - CIV.

Conforme lo conoció este Organismo de Control, lo que viene ocurriendo con el escaso avance en la ejecución de las señaladas obras es atribuible a fallas de coordinación interinstitucional en la programación de los CIVs a recuperar, por cuanto existen casos en los cuales, a pesar de haberse programado la intervención de la vía, ésta no se puede llevar a cabo dado que se requiere previamente la intervención de la EAB E.S.P. en la adecuación de las redes de alcantarillado.

Así mismo, ocurre que UAERMV no cuenta con juiciosos estudios y diseños, que le permitan a la Administración priorizar de una manera más objetiva los tramos de vías a intervenir, con lo cual se evitaría que se presente el pago de obras no previstas, alquiler innecesario de maquinaria y pago de mano de obra no requerida, entre otros.





**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Prueba igualmente lo afirmado, lo ocurrido con los 118 segmentos viales - CIVs hasta ahora ejecutados, respecto de los cuales se evidenciaron sustanciales cambios en el tipo de intervención realizada que difiere de lo programado inicialmente, con las implicaciones de orden económico que eventualmente esto genera; tal es el caso de los 56 segmentos viales en los cuales se pasó de una rehabilitación con pétreos a un simple cambio de carpeta; es decir de pagar \$167.063 por m<sup>2</sup> a \$79.977 m<sup>2</sup>, respectivamente.

De las señaladas falencias, dan cuenta los informes de interventoría presentados por la Universidad Nacional de Colombia, como lo enseña el correspondiente al mes de enero del presente año, en el que dijo: *“En el mes de Enero se presentó un crecimiento en los frentes de obra, sin embargo hay localidades que no han podido iniciar sus actividades, debido a la falta de algunos materiales, se espera que la UAERMV haga la respectiva gestión para poder empezar la ejecución en las localidades que no han empezado o están paradas lo más pronto posible.”*

*(...) Los cambios en la programación se deben a las mismas razones indicadas en los informes anteriores, principalmente a la dificultad que ha tenido la UAERMV para conformar las cuadrillas de personal requeridas, así como también la de los equipos y materiales necesarios. Además, los rendimientos que se han considerado en las programaciones para las obras de rehabilitación no corresponden a la realidad.*

**2.2. Falencias en materia del control financiero en la ejecución del convenio, habida cuenta que en estas condiciones no es posible determinar el real costo de las obras ejecutadas en cada segmento vial – CIV.**

Preocupa a esta Contraloría que la UAERMV no cuente con procedimientos expeditos para determinar el cálculo real de los costos de las obras ejecutadas, más aún cuando el manejo de los recursos tiene lugar a través de una bolsa en la que se manejan los distintos aportes de las 19 Localidades intervinientes, lo que no permite que cada Fondo de Desarrollo Local tenga la seguridad del costo real de las intervenciones realizadas en su jurisdicción. Situación que ha conllevado a que los Alcaldes Locales no avalen los informes de interventoría, lo que generó la suspensión de los dos Contratos de Interventoría suscritos con la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Sobre este particular, la Universidad Nacional de Colombia manifestó: *“(...) la interventoría no pudo realizar ese control financiero por cuanto la Unidad de Malla Vial nunca suministró los documentos necesarios para realizar ese control. Adicionalmente, no se entregaron procedimientos para la valorización real de las obras ejecutadas”.*





**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En igual sentido, la citada interventoría afirmó lo siguiente en el informe mensual de actividades correspondiente al mes de diciembre de 2013:

*“... Es necesario definir es el de los costos de las obras terminadas. La interventoría espera que la UMV entregue un instructivo que indique cómo se realizará el cálculo del costo de las obras. En la etapa de planificación se utilizaron APU del año 2012, pero a la fecha se requiere definir con qué metodologías se determinarán los costos. Ya se conocen los precios con los cuales se adjudicaron los procesos de subasta de materiales y otros, pero falta definir los precios de algunos procesos que están en curso de terminarse. La interventoría ha recomendado en diferentes oportunidades que el control de costos se haga con la metodología de un contrato de administración delegada ya que la metodología de APU no permitirá realizar cierres en las auditorías que se hagan en el futuro al proyecto. El 30 de diciembre el Contador del Distrito emitió un comunicado (Ver anexo), en el cual se indica que la UAERMV es responsable de establecer el costo real de las obras; y establecieron los criterios para la imputación contable y la imputación presupuestal en el proceso de desarrollo del Convenio Interadministrativo 1292 de 2012”.*

**2.3 Dada la falta de pago a la Universidades responsables de la Interventoría de las obras de recuperación, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial local, (Nacional y Distrital), ocurre que los Contratos de Interventoría fueron suspendidos unilateralmente por parte de éstas y la solución inmediata dada por la UAERMV fue continuar con la ejecución de obras sin los debidos controles administrativos.**

Este Organismo de Control evidenció, que como consecuencia de la falta de los pagos acordados en los Contratos de Interventoría Nos. 382 de agosto 5 de 2013 suscrito con la Universidad Distrital y 387 de agosto 23 de 2013 celebrado con la Universidad Nacional de Colombia, los citados contratistas tomaron la decisión de suspender unilateralmente las labores de interventoría de las obras, a partir de mediados del mes de febrero del presente año, sin que la UAERMV se hubiese ocupado de la adopción de medidas efectivas tendientes a evitar la paralización de las labores de interventoría; lo que significa que no existe garantía para el Distrito Capital que las obras se realicen con la calidad, cantidad y oportunidad requeridos, lo cual es seriamente atentatorio contra el patrimonio público de la ciudad.

Con ocasión de la suspensión unilateral y de hecho de los Contratos de Interventoría, por parte de las universidades encargadas de la misma, la UAERMV se limitó a ordenar la suspensión provisional del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 de 2012, al igual que la de los contratos suscritos con ocasión del mismo, con las implicaciones de todo orden que tales decisiones pueden generar para la Administración Distrital, con afectación de la comunidad y la movilidad de la ciudad.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En los anteriores términos y respetando la autonomía que tiene la Administración Distrital para la toma de decisiones, esta Contraloría pone en su consideración los señalados hechos, con el exclusivo propósito de coadyuvar al mejoramiento de la gestión administrativa, lo cual redundará en la calidad de vida de los habitantes de nuestra ciudad, fin último del ejercicio de la función pública de Control Fiscal delegada por el Estado, más aún cuando se trata de recursos destinados a la recuperación de la malla vial de las localidades, para lo cual el señor Alcalde implementó un nuevo modelo de intervención vial a través de la ejecución directa de las obras por parte de la Administración, con la pretensión de ganar agilidad y aplicar economías de escala que permitieran bajar los costos de las mismas.

De no estar de acuerdo con lo afirmado por este Organismo de Control, de manera respetuosa le solicito indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

La anterior información, así como las acciones efectivas que adelantará su despacho, para conjurar los riesgos de afectación del patrimonio público distrital asociados a los señalados hechos, deberán ser dadas a conocer a esta Contraloría, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación,

Cordial saludo,

**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá D. C.

Proyectó: Armando Rodríguez Ángel – Profesional Especializado.  
Aprobó: Gabriel Alejandro Guzmán Useche, Director Participación Ciudadana y Desarrollo Local.  
Revisó y Ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor(a)