



acueducto
AGUA Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ

CORRESPONDENCIA DOCUMENTO DE ENTRADA

RADICACION
E-2008-070520
30/09/2008 03:35 p.m.
Radicación

Nombre del Remitente: CONTRALORIA

Dirección de correspondencia: CRA 35 26 A 10

Telefono:

Asunto: PRONUNCIAMIENTO PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN INVITACION

Cuenta Contrato:

Centro Gestor: 2400 -J

Tipo de solicitud S: Solicitud

Consecutivo Externo: 56471

Contiene Anexos Físicos SI NO

Zona SAP

Área: Unidad de Control Interno y Gestión -J

Tipo de Flujo: Normal

Documento referenciado:

Es una Tutela? SI NO

Contactos en SAP:

Radico: Sandra Patricia Campos Hernandez

R. Sandoval
09-10-08

"Al rescate de la moral y la ética pública"

10100-

Doctor

JORGE ENRIQUE PIZANO CALLEJAS

Gerente Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

Avenida calle 24 No.37-15

Bogotá D.C.

Ref: Pronunciamiento sobre presuntas irregularidades en el proceso de invitación pública N° ISG-325-2008, adelantado por la EAAB-ESP para la contratación del servicio de vigilancia y seguridad privada adjudicado a la firma SERVICONFOR LTDA.

Respetado Doctor Pizano:

La Contraloría de Bogotá, efectuó la investigación fiscal forense No.10100-003-08 por presuntas irregularidades incurridas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB ESP, en el proceso de selección y adjudicación de la invitación pública N° ISG-325-2008, relativa a la contratación del servicio de vigilancia por la suma de DIECISIETE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$17.996.451.552).

En la denuncia presentada a esta Contraloría por el Concejal Carlos Fernando Galán Pachón, señala que no se tuvo en cuenta: *"(...) las condiciones que estaban pactadas en el pliego de condiciones según las cuales los servicios de valor agregado no se tendrían en cuenta a la hora de la evaluación económica si se tuvieron en cuenta después y esto hizo que el oferente que se ganó el contrato fuera otro, (...) según la información que yo tengo es una firma que se llama*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Serviconfor y la que habría ganado el contrato sino se hubiera tenido en cuenta el contrato (sic) como estaba en el pliego de manera inicial habría sido una empresa temporal llamada Vigías de Colombia.”.

De acuerdo con los resultados preliminares de la investigación fiscal forense No.10100-003-08 se observa:

Con fecha 22 de julio de 2008 la EAAB-ESP dio apertura a la contratación de los servicios de vigilancia, a través del proceso de invitación pública N° ISG-325-2008.

En la invitación pública se presentaron ocho (8) proponentes conformados por las firmas Guardianes Compañía Líder en Seguridad, Vise-Vigilancia de Seguridad, Serviconfor Ltda., American Vig Lta, UT Águila de Oro de Colombia Ltda.- Delthac1 Ltda., UT Vigías de Colombia SRL LTDA, Granandina Vigilancia Ltda., UT Sos Ltda., Vimarco Ltda., UT Colviseg Ltda., Santaferaña Ltda.

Para tal efecto, en las condiciones y términos de la invitación se estableció en el numeral 2.4. CALIFICACION ECONÓMICA: *“se considerarán únicamente las ofertas hábiles, aquellas que: 1) Cumplan la totalidad de los requisitos de orden jurídico, financiero y técnico y que hayan obtenido una calificación técnica igual o superior a CINCUENTA (50) PUNTOS, 2) Su valor total corregido se encuentre dentro del rango del 90% (ajustado al peso) al 100% (ajustado al peso) del presupuesto previsto para la invitación, salvo que el ACUEDUCTO DE BOGOTÁ haya decidido replantearlo, ante la ocurrencia de las circunstancias contempladas en el numeral 1.3 de este documento; 3) Hayan cotizado todos los ítems en el Formulario No. 1 “Lista de Cantidades y Precios, o en caso de ofertas alternativas, dicho formulario esté aceptado por el ACUEDUCTO DE BOGOTÁ”* aspectos éstos que, según la evaluación efectuada por la empresa, fueron cumplidos por la totalidad de oferentes y por consiguiente, sus propuestas se consideraron hábiles en la evaluación económica.

En este sentido, los literales b) y c) del numeral 2.4., son determinantes para el proceso de selección, al señalar que las ofertas más favorables a la entidad eran aquellas que además de encontrarse dentro del rango comprendido entre el 90% y 100% del presupuesto oficial, ofertaran **el valor total corregido más cercano por debajo de la media aritmética**, a las cuales se otorgaría un puntaje de **cuarenta (40) puntos**, calificación ésta que obtuvo Serviconfor Ltda. Vale decir, que entre más se alejaran por debajo de la de la media aritmética los valores totales corregidos de las propuestas e, inclusive así estuvieran por encima de ella como lo indican los numerales c),



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

d) y f), el puntaje sería inferior a cuarenta (40) puntos, lo cual daría menores oportunidades a los oferentes para ser seleccionados en la adjudicación del contrato.

Así lo indica el procedimiento de calificación económica que se cita textualmente a continuación:

"b) Se calcula la media aritmética T con los valores totales corregidos de todas las ofertas hábiles que se encuentren dentro del rango comprendido entre el 90% y el 100% del presupuesto oficial previsto incluyendo el valor del presupuesto oficial para la invitación. (subrayado fuera de texto).

c) Entre las ofertas que se encuentran dentro del rango definido en el literal b) y que cumplan económicamente, se le otorgará un puntaje económico de cuarenta (40) puntos a la que oferte el valor total corregido más cercano a la media aritmética T por debajo.

d) Entre las ofertas que se encuentran dentro del rango definido en el literal b) y que cumplan económicamente, se le otorgará un puntaje económico de cero (0) punto a todas las que oferten un valor total corregido por encima de la media aritmética T.

e) Entre las ofertas que se encuentran dentro del rango definido en el literal b) y que cumplan económicamente, se le otorgará un puntaje económico de veinte (20) puntos a la que oferte el valor total corregido más lejano por debajo de la media aritmética T.

f) A las demás ofertas que sí cumplen económicamente, que se encuentren dentro del rango definido en el literal b) y que oferten un valor total corregido por debajo de la media aritmética T se les asignará un puntaje económico proporcional a los anteriores, conforme a la siguiente fórmula (...)."

Como se aprecia en el aparte subrayado del numeral 2.4, literal b), se establece que la media aritmética se calcula **con los valores totales corregidos de todas las ofertas hábiles** incluyendo el valor del presupuesto oficial para la invitación. Por consiguiente, el valor total corregido fue tomado de los valores consignados por los proponentes en el formulario No.1 Lista de cantidades y precios, compuesto por el subtotal servicios de vigilancia (ítems 1 al 8) y servicios agregados ítem 9 (monitoreo de alarmas, equipos de detección, controles de acceso, controles



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

perimétricos ó similares, etc, incluyendo IVA), que al sumarse conformaban el valor total de la oferta.

A su turno, el Capítulo 4.21 que define las *condiciones técnicas generales.- relación de puestos de trabajo y servicios de monitoreo*, que expresamente establece que "Estos servicios agregados no se tendrán en cuenta para efectos de evaluación económica", es decir, los detallados en el ítem 9 del formulario No.1., no se incorporó en la metodología de determinación de la media aritmética fijada en el literal b) del numeral 2.4 de la evaluación económica y al no haberlo incluido dejó en duda la validez del cálculo de la media aritmética resultante de dicho procedimiento, por cuanto como lo ha manifestado la denuncia, debió tenerse en cuenta al momento de la evaluación.

Es preciso señalar que esta inquietud fue advertida en el documento *"modificación y/o aclaración No.4"*, suscrito por la EAAB-ESP, el 5 de agosto de 2008, elaborado con ocasión de la reunión celebrada para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones antes que los interesados presentaran sus propuestas, se estableció que la firma Asesorías en Contratación formuló la pregunta No.172 que señala:

" 5 numeral 4.1. Relación de trabajo y servicios de monitoreo. Si los servicios agregados descritos en el segundo cuadro de este numeral no serán tenidos en cuenta para efectos de la evaluación económica y se negociarán entre la entidad y el contratista, ¿ cuál es el valor que se debe diligenciar en el Formulario No.1 Listas y Cantidades de Precios, numeral 9 Esto quiere decir, que la evaluación económica solo tendrá en cuenta los numerales 1 al 8 del formulario 1, que solo incluyen los servicios de vigilancia humana?" , subrayado fuera de texto.

Como se observa, esta pregunta claramente advierte la contradicción existente en el pliego (numerales 2.4 literal b) y 4.21) y específicamente indaga sobre los valores a tener en cuenta para la evaluación económica. No obstante al contestar el interrogante la empresa remite a la respuesta No.66 que no tiene ninguna relación ni aclara la pregunta del oferente, al responder lo siguiente: "Respuesta 172. Ver respuesta No. 66 del presente documento". Pregunta No.66 formulada por el señor Luis Fernando Laverde *"t. El tema del costo requerido en el formato para el monitoreo, aparece con posibilidad de negociación. Se requiere que se precise tal concepto."* Respuesta No.66.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

“Se ratifica lo estipulado en el numeral 4.21 “RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y SERVICIOS DE MONITOREO”, dado que al tener un presupuesto limitado se estableció un porcentaje del 1% como tope el cual debe ser ofertado en el formulario No.1”

Se colige de lo anterior, que la EAAB-ESP ha debido dar una respuesta clara y concreta a este interrogante como en efecto lo hizo al responder otras inquietudes de los oferentes, en cuyo caso era procedente modificar los pliegos de condiciones para no inducir a error a los proponentes al momento de formular sus propuestas y no generar duda alguna en la evaluación económica de las ofertas.

En virtud de lo anterior, es evidente que la EAAB conoció oportunamente esta anomalía y no adoptó los correctivos necesarios para garantizar la presunta transparencia del proceso, por lo tanto, las condiciones económicas para la contratación establecidas en el pliego que sirvieron de base en la evaluación de las ofertas, fueron *ambiguas, poco claras y carentes de transparencia, generando dudas frente a las variables que debían ser tenidas en cuenta al momento de la evaluación económica y que eran claves al proceso de selección.*

La dualidad entre lo señalado en el numeral 2.1 literal b) que establece que la media aritmética se calcula con los valores totales corregidos de todas las ofertas hábiles, frente a lo indicado en el numeral 4.21 señala que Estos servicios agregados no se tendrán en cuenta para efectos de evaluación económica; le resta garantía y absoluta certeza de la imparcialidad con que debió haber obrado la empresa en concordancia con el deber de selección objetiva establecido en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993.

Se presume de hecho, que la EAAB al establecer las condiciones de los pliegos de la invitación de los servicios de vigilancia adelantados en invitación pública N° ISG-325-2008, debió ceñirse expresamente a lo establecido en el artículo 24 numeral 5 de la ley 80 de 1993, en armonía con el artículo 30 numeral 2) Ibidem, en virtud del principio de transparencia señalan: *“en los pliegos de condiciones o términos de referencia: literal b) se definirán reglas objetivas, justas, claras, y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma indole, aseguren una escogencia objetiva eviten la declaratoria de desierta de la licitación o concurso (...), e) se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la formulación, ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad”*, disposiciones éstas que al ser presuntamente omitidas en dicho proceso contractual, se deja en tela de juicio la transparencia en la selección



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de la firma Serviconfor Ltda., que obtuvo el mayor puntaje en la evaluación económica, factor determinante en la adjudicación. (Subrayado fuera de texto).

Estas fallas en la gestión precontractual frente a la contratación de los servicios de vigilancia, le restan credibilidad e institucionalidad a la administración pública distrital y en particular a la empresa y a sus representantes legales, quienes deben velar por el cumplimiento de los fines esenciales de la contratación y garantizar la idoneidad, transparencia, imparcialidad, objetividad y eficiencia en todos sus procesos, especialmente en aquellos donde se encuentran comprometidos cuantiosos recursos públicos del presupuesto distrital.

Los servidores públicos deben acogerse a los principios de la gestión fiscal y a los preceptos de la función administrativa desarrollada en concordancia con los *"principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia"*¹, y no les es dable hacer juicios de valor que carezcan de fundamento legal, para lo cual se estaría incurriendo no solamente en riesgos y conductas que van en contravía de los fines esenciales del estado, sino también en el debido cuidado y administración de los recursos del estado.

Este organismo de control, seguirá atento a las actuaciones de la empresa frente a dicho proceso y adelantará las acciones a que haya lugar, así mismo dará traslado a la Personería Distrital para lo de su competencia.

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá, D.C.

Copia para: Dr. Francisco Rojas Birry-Personero Distrital
Dr. Carlos Fernando Galán Pachón - Honorable Concejal de Bogotá

Proyectaron: Alexander Charry Lasso, Hermelina Angulo Angulo, Antonio Torres León-Asesores
Revisó y aprobó: Ligia Inés Botero Mejía-Coordinadora GUIFO

¹ Artículo 3 ley 489 de 1998