

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

10000 -

Doctor  
**GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**  
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.  
Carrera 8ª No. 10 - 65  
Código Postal 11311  
Ciudad

**ASUNTO:** *Pronunciamento relacionado con la baja ejecución de las obras correspondientes a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial local a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento de la Malla Vial – UAERMV, objeto del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 de 2012, suscrito con la Secretaría Distrital de Gobierno, los Fondos de Desarrollo Local – FDL y otras Entidades Distritales, en atención a que transcurridos más de dos años, sólo se han terminado 282 tramos viales, correspondiente al 13,87% de los 2.033 programados; situación que afecta seriamente la movilidad de la ciudad.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D. C., en ejercicio de la función pública de Control Fiscal, prevista en la Constitución y la Ley<sup>1</sup>, considera necesario pronunciarse conforme lo autoriza de manera expresa el Artículo 45, numeral 15 del Acuerdo 519 de 2012, entre otras normativas, con el exclusivo propósito de dar a conocer el criterio que nos asiste con respecto al tema de la exigua ejecución de las obras correspondientes a la malla vial local a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento de la Malla Vial – UAERMV, como quiera que transcurridos más de dos años, sólo se han terminado 282 tramos viales, esto es, el 13,87% de los 2.033 priorizados, con grave afectación de la movilidad de la ciudad.

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Decreto 1421 de 1993 y Acuerdo Distrital 519 de 2012, entre otras normativas.

## 1. ANTECEDENTES

El estado actual de la malla vial local de las Ciudad ha generado serios debates entre los diversos estamentos de las Entidades Distritales y organizaciones sociales, quienes ven en el deterioro continuo de las vías locales una de las principales causas de las apreciables dificultades de movilidad por la atravesía la ciudad.

Lo anterior, habida cuenta que es de conocimiento público que el estado de la malla vial de la Ciudad es precario y de acuerdo con las cifras reportadas por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, se tiene que con corte a 31 de diciembre de 2013, de un total de 15.399,69 km/carril existentes, 8.496,24 km/carril, es decir, el 55%, corresponde a malla vial local y de esta cifra, 4.719,94 km/carril (55.55%) se encuentra en mal estado, 1.763,03 km/carril (20.75%) está en regulares condiciones y sólo 2.013,27 km/carril (23.7%) se encuentra en buen estado, conforme lo ilustra la siguiente gráfica:



Fuente: IDU.

Como estrategia para aliviar esta situación, su Administración decidió centralizar el manejo de los recursos públicos correspondientes a la vigencia fiscal de 2012; de tal suerte que el presupuesto que los Fondos de Desarrollo Local habían aprobado para la construcción, recuperación y rehabilitación de su malla vial, fue girado a la Secretaría Distrital de Gobierno, para que pusiera en marcha la nueva estrategia de contratación adoptada mediante el Decreto Distrital No. 544 de 2012.

Posteriormente, fue suscrito el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 del 21 de diciembre de 2012, entre la Secretaría Distrital de Gobierno, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, 19 Alcaldes Locales y otras entidades distritales, 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."*

## **2. RAZONES QUE AMERITAN EL PRONUNCIAMIENTO**

La Dirección Sector Movilidad, en cumplimiento del PAD 2014, practicó Auditoría Regular ante la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial- UAERMV, en la que fue evaluado el citado Convenio Interadministrativo de Cooperación, con ocasión de lo cual fueron detectadas las siguientes falencias en la ejecución del mismo, veamos:

**2.1 Luego de transcurridos más de dos años de iniciada la ejecución del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 de 2012, se tiene que con corte a 23 de febrero de 2015, sólo se habían intervenido 562 Códigos de Intervención Vial (CIVs), esto es el 27.64%, de los cuales, apenas fueron terminados 282 tramos viales, correspondientes al 13,87%, de los 2.033 programados; atraso en la ejecución de las obras que viene afectando seriamente la movilidad de la ciudad. Lo anterior, no obstante que el Distrito Capital ha desembolsado para el efecto la importante cifra de \$65.504 millones.**

Ciertamente, con fecha 21 de diciembre de 2012, la Secretaría Distrital de Gobierno suscribió el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292, con la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, 19 Alcaldes Locales y otras entidades distritales, 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."*

Evaluado el avance de la ejecución del referido Convenio en los 19 Fondos de Desarrollo Local, fue detectado que el mismo es de tan sólo el 13,87%, correspondiente a 282 segmentos viales efectivamente terminados de los 2.033 priorizados por los Fondos de Desarrollo Local, no obstante que han transcurrido más de dos años de haber sido suscrito dicho instrumento de gestión.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

Tal es el caso que en las Localidades de San Cristóbal, Fontibón, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria y Ciudad Bolívar, los tramos intervenidos son inferiores al 25% de lo inicialmente programado, y los efectivamente terminados no sobrepasan el 10% de lo programado.

En el caso de las Localidades de Santa Fe, Puente Aranda, La Candelaria y Ciudad Bolívar, la situación es seriamente preocupante, como quiera que con corte a 23 de febrero de 2015, no se ha terminado ningún tramo vial de los 402 programados.

La situación fáctica descrita no se compadece con el monto de los recursos que a 31 de enero de 2015, giró la UAERMV, en cuantía de \$65.504 millones, con ocasión de la suscripción de no menos de 259 Contratos de diferente tipo, conforme lo muestra el siguiente cuadro:

CONVENIO 1292 DE 2012 ESTADO FINANCIERO A 31 DE ENERO DE 2015					
CONCEPTO	Nº	VR. COMPROMISOS	GIROS ACUMULADOS	SALDO POR EJECUTAR	SALDO POR GIRAR
Contratos de Suministro	12	65.438.473.190	27.183.883.936	50.245.833.433	38.254.589.254
Contrato con Sindicato para Mano de Obra	1	14.182.117.268	9.358.048.273	9.078.704.175	4.824.068.995
Contratos de alquiler de maquinaria	3	22.597.955.938	16.598.638.839	12.001.706.476	5.999.317.099
Contrato Interadministrativo - escombros	2	12.652.630.666	2.530.526.133	12.652.630.666	10.122.104.533
Servicios Públicos, Comunicación, etc.	8	242.983.646	179.914.677	63.068.969	63.068.969
Prestación de Servicios Profesionales	231	7.749.668.978	6.309.893.065	1.439.775.913	1.439.775.913
Contratos de Interventoría	2	7.605.389.762	3.342.710.756	4.262.679.006	4.262.679.006
<b>TOTAL</b>	<b>259</b>	<b>130.469.219.448</b>	<b>65.503.615.679</b>	<b>89.744.398.638</b>	<b>64.965.603.769</b>
<b>Valor recursos aportados por FDL</b>		<b>168.928.713.665</b>	<b>50,21%</b>		

Fuente: UAERMV. Información suministrada por la Dirección Sector Movilidad de la Contraloría de Bogotá D.C.

Como se observa de un total de 259 Contratos, por valor de \$130.469 millones, se tiene que 231, es decir, el 89%, son Contratos de Prestación de Servicios; 12 son de Suministro y 8 corresponden al pago de servicios públicos.

Llama la atención que de los recursos aportados al señalado Convenio, por los Fondos de Desarrollo Local, en cuantía de \$168.929 millones, la UAERMV ha comprometido el 77% de los mismos, equivalente a \$130.469 millones, para la intervención de un irrisorio 27,6%, correspondiente a 562 tramos de los 2.033 inicialmente programados, de los cuales como si fuera poco sólo se han terminado 282, los que en la práctica no han sido recibidos a satisfacción por las Alcaldías Locales, por no existir claridad a cerca de los recursos efectivamente invertidos en la ejecución de los mismos, como más adelante haremos alusión.



**2.2 El considerable retraso que presenta la ejecución de las obras de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial local, da cuenta que la estrategia de ejecución directa de las mismas por parte de la UAERMV, no ha resultado ser efectiva; prueba de ello son los irrisorios 282 segmentos terminados en más de dos años frente a los 2.033 priorizados. Las situaciones presentadas en la ejecución de las obras de recuperación informan de la absoluta falta de planeación.**

Examinado el desarrollo de la estrategia adoptada por la Administración Distrital para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial local, a través de la ejecución directa de las obras por parte de la UAERMV, se tiene que en criterio de este Organismo de Control, el considerable retraso que presenta la ejecución de las mismas, informa que la estrategia adoptada no ha resultado ser efectiva:

Lo afirmado por cuanto la causa directa del referido retraso la constituye la absoluta falta de planeación, en atención a que la Administración en su momento de manera ligera procedió a la celebración del mencionado Convenio y a asignarle a la UAERMV la tarea de ejecutar las obras de mantenimiento de la malla vial local, sin contar con los estudios y diseños necesarios que le permitieran priorizar las vías a intervenir, lo que no le permitió prever el tipo de intervención a realizar y los riesgos que eventualmente impedirían la ejecución de las obras de manera inmediata.

Es así, como al momento de ejecutar algunas de las obras priorizadas, se advirtió la necesidad que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, cambiara las redes existentes, lo cual al no hacer parte de su programación condujo a que la recuperación vial de esos segmentos fuera postergada en forma indefinida, hasta tanto la citada Empresa no diera solución al impase presentado.

Así mismo, otra situación que viene ocurriendo está relacionada con el cambio de diseños por parte de la UAERMV, en razón a que algunos de los segmentos priorizados no contaban con la parametrización con diseño geométrico requeridos, lo que obligó a la Administración a hacer cambios en la estructura del pavimento con la consecuente suspensión y dilación en la ejecución de las obras.

**2.3 Según el Convenio 1292 de 2012, se tenía igualmente que intervenir en cada localidad el espacio público que así lo requiriera, al igual que la adecuación de andenes para la movilidad de las personas en situación de discapacidad y la arborización de las zonas intervenidas; no obstante, pasados más de dos años de ejecución del mismo la Administración aún no ha determinado las áreas objeto de recuperación, y menos aún la materialización de obra alguna relacionada con los citados aspectos.**



El objeto del aludido Convenio Interadministrativo de Cooperación, contempla que dentro de las áreas a intervenir están igualmente, la construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento del espacio público, así como la adecuación de andenes para la movilidad de las personas en situación de discapacidad y la arborización de las áreas intervenidas.

No obstante, evaluada la ejecución que a la fecha ha tenido el Convenio en cita, se tiene que no se han realizado acciones tendientes a la recuperación de ningún segmento de espacio público o adecuación de los referidos andenes, y menos aún se ha adelantado la arborización de las zonas intervenidas.

Así las cosas, no obstante la importancia que tiene en la ciudad el tema del espacio público, con respecto al cual el Artículo 82 Constitucional, consagra que "(...) *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*", no resulta comprensible que a escasos ocho meses del vencimiento del plazo pactado para la ejecución del convenio, la Administración ni siquiera ha identificado las áreas de espacio público a intervenir, lo que indica que existen serios riesgos de que con ocasión del aludido instrumento de gestión no tenga ningún nivel de cumplimiento tal objetivo.

**2.4 A pesar que se reporta la terminación de 282 segmentos viales, ocurre que a la fecha ninguna de las Alcaldías Locales ha recibido formalmente las obras, por cuanto no existe suficiente claridad acerca de los recursos que involucra la ejecución de las mismas con cargo a cada Fondo de Desarrollo Local, por carecer del correspondiente Sistema de Costeo de Obras, lo que en su momento conllevó a la suspensión de los Contratos de Interventoría, cuyo pago está sujeto al recibo de las obras.**

En efecto, se reporta la terminación de 282 tramos viales, no obstante ocurre que ninguna de las Alcaldías Locales ha recibido a satisfacción las correspondientes obras, habida cuenta que según lo conoció esta Contraloría, a través de las Visitas Administrativas de Carácter Fiscal practicadas ante los Fondos de Desarrollo Local, no existe claridad sobre el monto de los recursos que involucró la construcción de cada uno de los distintos tramos terminados, por cuanto la UAERMV no dispone de un sistema contable que le permita conocer el real costo de las obras ejecutadas.

Otra de las razones por las cuales no han sido recibidas a satisfacción las pocas obras de recuperación de la malla vial local a la fecha ejecutadas, la constituye el desconocimiento de los costos que en la práctica tienen las cuadrillas de operarios



requeridas para la construcción de aquellas, dado que las mismas son utilizadas a la vez para atender diferentes frentes en distintas localidades.

Lo cierto es que ninguna de las Localidades suscriptoras del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 de 2012, han recibido a satisfacción las obras ejecutadas y/o terminadas por parte de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial -UAERMV; lo que informa de la existencia de serias fallas en el proceso constructivo de las vías, al igual que la ausencia de coordinación interinstitucional entre los Fondos de Desarrollo Local y la UAERMV.

Tal es el caso que se evidenciaron diferencias en cuanto al total de segmentos priorizados, los que en criterio de la UAERMV corresponden a 1.911 CIV's, mientras que para los Fondos de Desarrollo Local éstos alcanzan la cifra de 2.033.

Aunado a lo anterior, se conoció que existen tramos viales que a pesar de haber sido priorizados por la UAERMV, para la correspondiente intervención con recursos del Convenio 1292, ocurrió que algunos de ellos fueron asumidos por los Fondos de Desarrollo Local con sus propios recursos; tal es el caso de la localidad de San Cristóbal quien suscribió para el efecto los Contratos de Obra Pública Nos. 132 de 2013, 133 de 2013, 134 de 2013, 157 de 2014, 159 de 2014 y 164 de 2014 por valor de \$23.893 millones, los que incluyeron la recuperación de 35 segmentos viales que a su vez se encuentran priorizados por la UAERMV.

Así las cosas, comparto las presentes reflexiones con su Despacho con el fin que si lo considera pertinente, se exija a las entidades involucradas en la ejecución del Convenio en estudio dar plena aplicación a las obligaciones pactadas, así como a lo normado en el Artículo 6º de la Ley 489 de 1998, que al respecto señala:

*"Artículo 6º.- Principio de Coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.*

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares."*

En este orden de ideas, esta Contraloría, a través del presente documento, fija su posición técnica y/o jurídica con relación a la actuación administrativa surtida por las Entidades del Distrito Capital involucradas en el presente caso, con respecto al tema de la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial local, mediante la suscripción del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 de 2012,



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

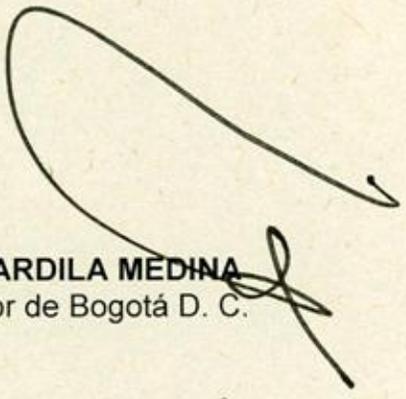
al igual que los demás contratos derivados del mismo. Lo anterior, en razón no sólo a los importantes recursos públicos que los Fondos de Desarrollo Local han destinado para el efecto, sino al significativo retraso que dichas obras presentan, lo que afecta seriamente la movilidad de la ciudad.

Así las cosas, respetando la plena autonomía que tiene la Administración en la toma de decisiones, y con la precisión que la comunicación de los resultados evidenciados en ejercicio de la señalada acción de vigilancia fiscal, no implica una intervención en la Administración, menos aun cuando el presente documento no tiene un carácter vinculante, sino el exclusivo propósito de coadyuvar al mejoramiento de la gestión administrativa, lo cual redundará en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, fin último del ejercicio de la competencia asignada a este Organismo de Control Fiscal, pongo en conocimiento los aludidos hechos para los fines que su Despacho considere pertinentes.

Actuación que se surte, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de la competencia asignada, con respecto a aquellas situaciones que se encontraren consolidadas.

Con fundamento en lo afirmado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-103 del 11 de marzo de 2015, al igual que en lo normado en los Artículos 209, 268, numeral 6º y 269 Constitucional, entre otras disposiciones, remítase copia de este documento a la Oficina de Control Interno de la UAERMV, para lo de su competencia.

Cordial saludo,

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

Proyecto: Armando Rodríguez Ángel – Profesional Especializado.  
Aprobó: Gabriel Alejandro Guzmán Useche, Director de Participación Ciudadana y Desarrollo Local.  
Fabio Andrés Polonia Zenner, Director Sector Movilidad.  
Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora.