

PERCEPCIÓN DE LA INFLUENCIA DE LAS EXIGENCIAS CONTRACTUALES EN PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA VIAL EN BOGOTÁ

PERCEPTION OF THE INFLUENCE OF CONTRACTUAL REQUIREMENTS IN ROAD
INFRASTRUCTURE PROJECTS IN BOGOTÁ

Giovanni Sierra Oliveros^(*).

(*) Ingeniero en Transportes y Vías – UPTC.

Especialista en Infraestructura Vial – UPTC.

Especialista en Geotecnia Vial Y Pavimentos – U. Santo Tomas.

Especialista en Gerencia de Proyectos de Construcción – U. Santo Tomas.

Magister en Ingeniería Con Énfasis en Infraestructura Vial – UPTC.

ingsierra@yahoo.es

Resumen— El presente documento recopila los factores de mayor relevancia que se tienen en cuenta en la estructuración, licitación, desarrollo y liquidación de contratos de infraestructura de transporte en la ciudad de Bogotá, y que son llevados a cabo por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU.

Estos factores se evalúan de forma crítica, describiendo las repercusiones que se derivan de las exigencias, manuales, leyes, guías y demás que son aplicables en cada una de las etapas de un contrato de obra o interventoría.

Lo anterior se analiza con base en la información encontrada oficialmente en la página del sistema general de contratación del estado (SECOP I), donde fueron analizados 48 contratos de infraestructura vial suscritos entre los años 2014 a 2017, también con base en la respuesta a encuestas llevadas a cabo ante profesionales de diferentes áreas, que han participado en este tipo de contratos a nivel de obra o interventoría.

Palabras clave — Liquidación, Suspensión, Adición, Prórroga.

Abstract — This document compiles the most important factors that are taken into account in the structuring, bidding, development and settlement of transport infrastructure contracts in the city of Bogotá, and which are carried out by the Urban Development Institute IDU.

These factors are critically evaluated, describing the repercussions that derive from the requirements, manuals, laws, guides and others that are applicable in each of the stages of a work or audit contract.

The above is analyzed based on the information officially found on the page of the general contracting system of the state (SECOP I), where 48 road infrastructure contracts signed between 2014 and 2018 were analyzed, also based on the response to surveys carried out before professionals from different areas, who have participated in this type of contracts at the level of work or supervision.

Keywords — Liquidation, Suspension, Addition, Extension,

I. INTRODUCCIÓN

Los requerimientos contractuales establecidos en los pliegos de un contrato de infraestructura vial por parte del IDU para la intervención de malla vial en Bogotá se enmarcan en la aplicación de las leyes y decretos reglamentarios del estado y el distrito, así como de la implementación de sistemas de gestión integrados en cada una de las fases de dichos procesos, no solo aplicando los de la entidad contratante, sino los de todas aquellas entidades que participan en dichos proyectos de manera directa o indirecta.

Los contratistas de obra e interventoría deben cumplir una serie de requisitos aplicables que van desde normas técnicas, hasta manuales de cambio constante los cuales a su vez se componen de formatos con variaciones periódicas, informes complejos con requerimientos adicionales, entrega de insumos documentales periódicos, trámites para obtención de licencias, permisos y demás en las fases de diseño, ejecución y liquidación de los contratos.

Estos requisitos suelen en general necesitar de tiempos de gestión superiores a la dedicación contractual establecida en pliegos para los profesionales, lo que se traduce en que la mayor carga de trabajo para estos esté condicionada a labores casi exclusivas de oficina; esta situación afecta las buenas prácticas de la ingeniería, pues los profesionales se centran en cumplir las exigencias documentales, dedicando poco o ningún tiempo a dirigir y supervisar en campo los procesos técnicos, sociales, ambientales, de seguridad, etc.

Referente a las condiciones en que se están licitando y ejecutando los contratos de proyectos viales en Bogotá, en este documento se busca analizar los problemas derivados de la estructuración de los proyectos en cuanto a tiempos, costos, requisitos de ley, requisitos de los sistemas de gestión integrados.

Con base en los problemas encontrados, se efectuó un análisis crítico de sus causas y consecuencias que se traducen en general en problemas financieros y sociales por cuenta de los sobre costos en las obras, la imposibilidad de culminación de las metas físicas previstas en los tiempos iniciales, y los requerimientos emanados del sistemas de gestión integrados que se han tergiversado en forma tal que hoy en día importan más los documentos que la calidad misma de las obras y su funcionalidad social.

Si bien se efectuó una extensa investigación y seguimiento por más de un año para los contratos evaluados, lo cual dio como resultado un documento extenso de más de 250 páginas, en el presente artículo solo se analizarán aquellos factores considerados como los más relevantes para la comprensión del tema.

II. ANTECEDENTES LEGALES Y NORMATIVOS

Los Procesos de Contratación de obra pública en Colombia, se rigen por las Leyes 80 de 1993¹, 1150 de 2007², 1474 de 2011³ y 1682 de 2013⁴; esta última con modificación a través de la Ley 1882 de 2018 en materia de infraestructura de transporte y en los demás aspectos, por el derecho privado. Por otra parte, los partícipes del sistema de compras públicas deben conocer y aplicar las normas del nivel nacional y territorial en la ejecución de obras públicas, respecto a los siguientes aspectos⁵

- Licencias y obligaciones ambientales.
- Licencias urbanísticas y cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial.
- Normas de protección del patrimonio histórico y cultural.
- Asuntos relativos al desarrollo territorial, expropiación y manejo de temas prediales.
- Asuntos tributarios.
- Movilidad.
- Servicios públicos domiciliarios.
- Manejo de comunidades.

¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80 (26, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en: Diario Oficial Octubre, 1993. Nro. 41.094.

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1150 (16, julio, 2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. En: Diario Oficial. Julio. 2007. Nro. 46.691.

³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1474 (12, julio, 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. En: Diario Oficial. Julio. 2011. Nro. 48.128.

⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1682 (22, noviembre, 2013). Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias En: Diario Oficial. Noviembre.2013. Nro. 48.987.

⁵ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Guía para la contratación de obra pública. Bogotá D.C.: DNP. 2016. [Consultado 15 marzo 2019]. Disponible en https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_obra_publica.pdf.

En Bogotá, la ejecución de un proyecto ejecutado por parte del IDU, se debe enmarcar dentro de las siguientes resoluciones, manuales y guías (se citan solo los documentos considerados como de mayor impacto ya que los documentos totales aplicables a estos proyectos son decenas):

- Resolución 4880 de 2011 del IDU - Dirección General, adopta el documento denominado "Especificaciones técnicas generales de materiales y construcción para proyectos en infraestructura vial y de espacio público en Bogotá, D.C. - IDU ET 2011"⁶
- Anexo técnico de diagnóstico de conservación de infraestructura, versión 6, 2014, IDU.
- Resolución 1885 de 2015. "Por la cual se adopta el Manual de Señalización Vial - Dispositivos para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorrutas de Colombia"⁷.
- Resolución 5578 de 2007 del IDU - Dirección General⁸. "Adopta el Manual de Normalización de Documentos para el Instituto de Desarrollo Urbano, así como la cadena de valor del IDU".
- Resolución 3357 de 2010 del IDU - Dirección General⁹. Adopta el documento de MG-IDU-006 "Manual de Gestión Contractual versión 8.0".
- Resolución 64994 de 2015 del IDU¹⁰. Actualiza el modelo de operación por procesos y el Sistema

Integrado de Gestión. Modifica las Resoluciones 447 de 2012 en relación con el subsistema seguridad y salud en el trabajo (SST); 706 y 1619 de 2013 en relación con el mapa de procesos y las directrices de los subsistemas de control interno y seguridad y salud en el trabajo, respectivamente. Adopta la versión 4.0 del Manual de Procesos y la versión 6 del Manual del Sistema Integrado de Gestión.

- Resolución 006521 de 2018 del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. "Por la cual se adopta el Manual de Interventoría y/o Supervisión de Contratos, versión 5.02"¹¹.
- Resolución 2711 de 2017 del IDU¹². El MG-AC-02 Manual Único de Control y Seguimiento Ambiental y de Seguridad y Salud en el Trabajo - SST del IDU.

En los pliegos estándar de una licitación pública del IDU, suele establecerse que todos los manuales, normas técnicas y resoluciones deben ser las que rijan a la fecha de realización de productos y fases de un contrato.

Es decir, que, si bien una obra puede ejecutarse en su etapa de estudios y diseños bajo cierto tipo de normas o manuales, y las mismas pueden llegar a cambiar en las fases de ejecución o liquidación, por tanto, los productos documentales y estándares de control deberán ajustarse a las nuevas normas que rijan a partir de la expedición de las resoluciones respectivas.

Por otra parte, un contratista de obra no solo debe ceñirse a lo consignado por parte del IDU en su manual de interventoría, sino que cualquier cambio en los sistemas de gestión integrados de terceras entidades asociadas a los proyectos, y de manera específica las empresas de servicios públicos, también supondrán necesidades de ajustes o reproceso en los entregables de los contratistas.

⁶ BOGOTÁ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Resolución 4880 (5, diciembre, 2011). Por la cual se adopta el Manual denominado "ESPECIFICACIONES TÉCNICAS GENERALES DE MATERIALES Y CONSTRUCCIÓN PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y DE ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ D.C. – IDU ET 2011" del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU". En: Registro Distrital. Diciembre. 2011. Nro. 4793, p. 1

⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Resolución 1885 (17, junio, 2015). Por la cual se adopta el Manual de señalización vial - dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorrutas de Colombia". En: Diario Oficial. Junio. 2015. Nro. 49.547, p. 1

⁸ BOGOTÁ.- INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Resolución 5578 (13, noviembre, 2007). Por la cual se adoptan el Manual de Normalización de Documentos y la Cadena de Valor para el Instituto de Desarrollo Urbano y se deroga la Resolución 1804 del 27 de abril de 2006. En. Registro Distrital. Noviembre. 2007. Nro. 3676, p. 1.

⁹ BOGOTÁ.- INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Resolución 3357 (29, abril, 2010). Por la cual se adopta la versión 8.0 del Manual de Gestión Contractual del IDU". En: Registro Distrital. Marzo. 2011. Nro. 4607.

¹⁰ BOGOTÁ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Resolución 64994 (1, diciembre, 2015). Por medio de la cual se actualiza el modelo de operación por procesos y el Sistema Integrado

de Gestión del IDU". En: Registro Distrital. 5736. Diciembre. 2015. Nro. 5736

¹¹ BOGOTÁ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Resolución 006521 (31, diciembre, 2018). Por la cual se adopta el Manual de Interventoría y/o Supervisión de Contratos, versión 5.0. En Registro Distrital. Enero. 2019. Nro. (Consultado 15 marzo 2019). Recuperado de https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/Micrositios/Documentacion_contractual/Manuales/MGGC01_MANUAL_INTERVENTORIA_Y_O_SUPERVISION%20DE%20CONT RATOS_V-5.0.pdf.

¹² BOGOTÁ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Resolución 2711 (5, junio, 2017). Por el cual se Adopta el MG-AC-02 Manual Único de Control y Seguimiento Ambiental y de Seguridad y Salud en el Trabajo - SST del IDU. . En: Registro Distrital. Julio. 2017. Nro. 6114.

III. ENTIDADES CONEXAS A LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN BOGOTÁ

Las entidades que tienen injerencia en la ejecución de proyectos de infraestructura vial en Bogotá, y sobre las que los contratistas de obra e interventoría deben realizar gestiones para obtención de permisos, acompañamientos técnicos, trámite de licencias, diseños y/u obtención de paz y salvos para liquidación de contratos, según haya sido el alcance contractual de cada proyecto, son entre otras:

- Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).
- Secretaria Distrital de Movilidad (SDM).
- Secretaria Distrital de Planeación (SDP).
- Jardín Botánico José Celestino Mutis.
- Transmilenio S.A.
- Secretaria Distrital del medio ambiente (SDA).
- Instituto de patrimonio cultural (IDPC).
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAB).
- Codensa (actualmente Enel).
- Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB).
- Gas natural (actualmente Vanti).
- Movistar.
- Claro.

IV. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

El desarrollo del presente documento contrasta dos fuentes de información; la primera de ellas es la información disponible en el SECOP I para 48 contratos de obra cuyo objeto se enmarco netamente en obras de infraestructura vial llevados a cabo por el IDU, con corte de datos publicados al 31 de enero de 2019.

La segunda fuente de información correspondió a la realización de una encuesta dirigida a gerentes, directores de proyecto, coordinadores, especialistas, residentes, profesionales en áreas sociales y SSTMA, que participan actualmente o han tenido participación en contratos de obra o interventoría entre los años 2014 a 2018 en proyectos de malla vial IDU; si bien la encuesta se suministró a más de 400 profesionales, solo se obtuvo respuesta válida de 55 de estos.

De esta manera se diseñó y aplicó una encuesta de 27 preguntas en donde se destacan ocho (8) preguntas que se muestran en el cuadro 1:

Cuadro 1. Encuesta para profesionales que participan o hayan participado en contratos IDU.

#	Pregunta	Opciones de respuesta
4	“Considera que con el presupuesto inicial de los contrato se podría cubrir el 100% de las metas físicas previstas por la entidad contratante en los documentos licitatorios o priorización inicial?”.	* Si * No
5	¿En general para el o los contratos en que ha participado en Bogotá, son necesarias adiciones presupuestales para cumplir con las metas físicas previstas?	* Si * No
10	¿Cuántos ítems no previstos debieron gestionarse a través de la ejecución del proyecto?	* 0 - 10 * 11 - 20 * 21 - 30 * 31 - 40 * más de 40
11	¿Cuántas prórrogas debieron gestionarse para cumplir con la ejecución de las metas físicas del proyecto?	* no hubo prórrogas * hubo una prórroga * hubo más de una prórroga
12	Para el o los contratos en los que ha participado en Bogotá desde 2014 a la fecha, en general debieron suspenderse en algún momento durante su ejecución por inconvenientes técnicos, legales, financieros, u otros	* Si * No
13	¿En qué tipo de labores en general ocupa el mayor tiempo semanal?	* Labores de campo * Labores de oficina
14	¿Considera que la dedicación contractual establecida en los pliegos de los proyectos en general es suficiente para el ejercicio de su cargo?	* Si * No
24	¿Considera que un elevado tiempo de actividades desarrolladas en oficina por los profesionales de diferentes áreas y su falta de presencia en campo por esta razón, generan errores constructivos, baja calidad en las obras o en general una menor vida de las obras frente a su tiempo de diseño?	* Si * No

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a los contratos, se analizó la información referente a tiempos de ejecución y liquidación, prórrogas y suspensiones; dedicaciones contractuales de los profesionales; valores de adiciones e incidencia de actividades no previstas; entre otros factores.

Los contratos analizados se presentan en el cuadro número 2:

Cuadro 2. Listado de contratos analizados:

Contrato	Contrato	Contrato
IDU-1947-2014	IDU-1746-2014	IDU-935-2016
IDU-1835-2014	IDU-1725-2014	IDU-1551-2017
IDU-1663-2014	IDU-1654-2014	IDU-1491-2017
IDU-1669-2014	IDU-1662-2014	IDU-1479-2017
IDU-1680-2014	IDU-1300-2014	IDU-1474-2017
IDU-1686-2014	IDU-1259-2014	IDU-1397-2017
IDU-1692-2014	IDU-1851-2015	IDU-1384-2017
IDU-1699-2014	IDU-1838-2015	IDU-1385-2017
IDU-1702-2014	IDU-1667-2015	IDU-1383-2017
IDU-1707-2014	IDU-643-2015	IDU-1386-2017
IDU-1717-2014	IDU-1115-2016	IDU-1387-2017
IDU-1718-2014	IDU-1116-2016	IDU-1379-2017
IDU-1899-2014	IDU-1119-2016	IDU-1353-2017
IDU-1897-2014	IDU-1088-2016	IDU-1255-2017
IDU-1843-2014	IDU-1092-2016	IDU-1320-2014
IDU-1807-2014	IDU-933-2016	IDU-1287-2014

Nota 1: Información actualizada a 31 de enero de 2019.

Fuente: elaboración propia.

El contraste entre ambas fuentes de información permitió efectuar un análisis crítico de los principales problemas derivados de los procesos de ejecución de los contratos de infraestructura vial adelantados por el IDU.

V. ANALISIS DE RESULTADOS

PREGUNTA 4: SOBRE LA APROPIACIÓN PRESUPUESTAL EN LOS CONTRATOS

“Considera que con el presupuesto inicial de los contratos se podría cubrir el 100% de las metas físicas previstas por la entidad contratante en los documentos licitatorios o priorización inicial?”

El 91.7% de los profesionales encuestados consideró que los presupuestos licitados no resultan suficientes como para poder ejecutar las metas físicas. La fijación de valores tope por parte del IDU está reglamentado por la Resolución 7553 de 2006 que establece: “5.1.2.2 Contratos a precios unitarios... Para esta modalidad el IDU establecerá unos rangos mínimos y máximos de precios unitarios por ítem, dentro de los cuales el proponente estará obligado a presentar su oferta”¹³

Es una práctica común que las firmas proponentes, aunque sepan que los valores establecidos por la entidad no corresponden a precios de mercado, oferten en los diferentes procesos, para una vez adjudicados, generar estrategias económicas que les permitan cumplir con los objetos contractuales, sin entrar en pérdidas. Dentro de las estrategias comúnmente realizadas están:

- Emplear al personal profesional contratado para más de un proyecto con diferentes entidades excediendo la dedicación contractual del 100% semanal.
- Presentar hojas de vida del personal exigido contractualmente, pero quienes realmente desarrollan los procesos suelen ser profesionales con menos experiencia a los que se les paga sueldos muy bajos.
- Subcontratar firmas no certificadas para la ejecución de obras que no tienen una carga administrativa tan grande, pero su calidad técnica es deficiente.
- Algunos contratistas habituales en Bogotá, son dueños de canteras, Plantas de trituración y producción, que les permiten lograr economías en la producción y suministro de materiales.
- No realizar todos los ensayos de laboratorio exigidos por las especificaciones técnicas generales del IDU (La entidad no paga estos costos necesarios para garantizar la calidad de los productos terminados, sino que en los pliegos de las licitaciones suele indicarse que el salario de los profesionales, el AIU, las actividades mismas de obra, el valor de los insumos, etc. cubren estos costos, lo cual infortunadamente no es cierto).
- Generar en desarrollo del proyecto precios unitarios no previstos, que no tengan la misma denominación o naturaleza que los presentes en los listados del IDU, para no someterse a dichas tarifas y poder cobrarlos sobre valores reales de mercado o que permitan reducir las pérdidas en otros ítems.
- Otro factor que comúnmente no es tenido en cuenta en la estructuración de los presupuestos por parte del IDU, es la variación de impuestos a lo largo de los años. Esto ocurre porque no es el Instituto de Desarrollo Urbano quien establece los pagos que debe realizar la empresa privada ante entidades de estado como Ica, Renta, IVA, Estampillas y Contribuciones varias, solo se esbozan dentro de los pliegos y anexos precontractuales en donde se indica que la oferta presentada cubrirá todos los impuestos aplicables que establezca la ley.

¹³ ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Normas. Resolución 7553 de 2006 [Consultado 15 de marzo 2019]. Disponible <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22776&dt=S>.

PREGUNTA 5 SOBRE LA FRECUENCIA DE ADICIONES CONTRACTUALES

“En general para el o los contratos en que ha participado en Bogotá, son necesarias adiciones presupuestales para cumplir con las metas físicas previstas?”.

Los profesionales encuestados indicaron que han sido necesarias adiciones en los contratos donde han participado en el 93.8% de los casos.

Las razones más comunes para dichas adiciones suelen ser la necesidad de nuevas actividades de obra, resultantes del análisis en la etapa de estudios y diseños, así como obras necesarias para complementar, reparar, construir o reconstruir redes de empresas de servicios públicos.

Al analizar la información oficial presente en el SECOP I, y prestando atención específica a aquellos contratos que ya han finalizado (aunque no se hayan liquidado), es decir aquellos que no son susceptibles de nuevas adiciones, se tiene que al 67% de estos contratos se les realizó como mínimo una adición presupuestal.

Al analizar el porcentaje en valor de las adiciones otorgadas a aquellos contratos terminados (no se analizan aquellos en ejecución, ya que son susceptibles de nuevas adiciones), se encuentra que se adiciona en promedio el 41.4% del valor inicial del contrato.

El IDU establece en su manual de interventoría V5.0:

...El valor no debe superar el límite máximo del 50% del valor inicial del contrato expresado en Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), sin perjuicio de la excepción contenida en el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011 prevista para los contratos de Interventoría. Las obras, bienes o servicios nuevos deben ser indispensables para que el objeto del contrato que se va a adicionar cumpla la finalidad que motive su celebración y deben tener relación con el objeto del contrato inicialmente celebrado...¹⁴

¹⁴ BOGOTÁ. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Manual de interventoría y revisión contratos V. 5.0. Bogotá D.C.: IDU. 2018. [Consultado 15 de marzo 2019]. Disponible en https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/Micrositios/Documentacion_contractual/Manuales/MGGC01_MANUAL_INTERVENTORIA_Y_O_SUPERVISION%20DE%20CONTRATOS_V-5.0.pdf

Para la estructuración presupuestal de los contratos, el IDU cuenta con la “Guía para Elaboración de Presupuestos para contratos de obra, consultoría, interventoría y apoyo a la gestión” versión 1.0 del año 2013, a partir de la cual se estructuraron los costos de los contratos de obra analizados en el presente documento, no obstante:

- Esta guía se estructuró a partir de una mesa de trabajo entre diferentes actores del mercado en el año 2004, año en el cual las exigencias en cuanto a sistemas de gestión eran menores que las de hoy en día.
- Un serio error en la estructura de los costos de los contratos por parte del IDU consiste en suponer que los equipos para la realización de ensayos de laboratorios corresponden a insumos que se alquilan. Lo cierto es que los ensayos de laboratorio deben pagarse como tal a empresas especializadas y quizá los únicos equipos que pueden alquilarse son los de topografía.
- Otro factor crucial que repercute en una inadecuada estructura financiera, principalmente para los contratos de interventoría está en que el IDU calcula los precios a partir de una estimación inicial de la duración del proyecto, sin embargo, no tiene en cuenta que en general los contratos tan solo en la etapa de estudios y diseños suelen durar un 13% del plazo contractual, y que las suspensiones en los contratos pueden durar entre un 4% y un 144% sobre el plazo inicial de los contratos.

Se encuentra que pese al conocimiento que posee el IDU a lo largo de los años sobre proyectos de infraestructura vial, los presupuestos licitados, presentan diferencias elevadas frente a las realidades finales de obra, yendo en contravía de su propio sistema de calidad que se basa en rangos de precisión específicos.

PREGUNTA 9 SOBRE EL TIEMPO DE LA ETAPA DE ESTUDIOS Y DISEÑOS.

“Considera que las etapas de estudios y diseños se pueden desarrollar completamente en los tiempos contractuales establecidos en los proyectos donde ha participado:”

En general sobre los diferentes contratos analizados, las etapas de estudios y diseños tienen un tiempo promedio de 3.9 meses, tiempo que no se contabiliza a partir de la

firma de la minuta de los contratos sino a partir de la suscripción del acta de inicio.

Se encuentra que entre la firma del contrato y el inicio real del mismo (Firma del acta de inicio), se emplea proporcionalmente el 13% del plazo contractual, a manera de ejemplo para un contrato cuyo plazo otorgado sea de diez meses, antes de iniciar a contar los mismos, deben pasar 1.3 meses para su arranque real.

Por otra parte, la duración de la etapa de estudios y diseños, no es necesariamente la prevista en la minuta de los contratos, ya que en dicha etapa se presentan circunstancias que motivan la generación de adiciones y prórrogas.

Las razones que motivaron la suscripción de prórrogas en la etapa de estudios y diseños para los contratos analizados en donde se presentaron las mismas se resumen principalmente en:

- Trámites ante empresas de servicios públicos (31%)
- Permisos o trámites ante entidades distritales y/o estatales (25%)
- Nuevos componentes de diseño que no estaban incluidos dentro del alcance inicial de los mismos (15%)
- Necesidad de ajuste en componentes diseñados (11%)
- Demoras en la ejecución de los diseños por parte del contratista (10%)
- Identificación de nuevas obras que a su vez requerían de nuevos diseños y otros motivos (8%)

PREGUNTA 10 SOBRE ÍTEMS NO PREVISTOS

“Cuantos ítems no previstos debieron gestionarse a través de la ejecución del proyecto?”

La definición de un ítem o actividad no prevista fue dada por el Consejo de Estado en donde se estableció que: “Las obras adicionales o complementarias hacen referencia a ítems o actividades no contempladas o previstas dentro del contrato que requieren ser ejecutadas para la obtención y cumplimiento del objeto contractual y, por tal motivo, para su reconocimiento se requiere de la suscripción de un contrato adicional o modificatorio del contrato inicial...”¹⁵

¹⁵ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA.

Para un proyecto en ejecución, las actividades no previstas deben identificarse, estructurarse, justificarse, presentarse y aprobarse dentro de las etapas de estudios y diseños o etapas de obra de cada contrato.

Si un contratista identifica una actividad no prevista y la misma está presente en las bases de datos del IDU, la labor de aprobación se simplifica enormemente debido a que ya ha existido una trazabilidad técnica con la que dicha labor fue aprobada por la entidad.

La interpretación de dicha base de datos suele ser de naturaleza ambigua por cuanto la entidad no especifica en cada ítem de obra el desglose completo de mano de obra, materiales, maquinaria, transporte, y las cantidades en cada uno de estos componentes, lo que se deriva en múltiples mesas de trabajo, comités, suspensiones a los contratos y otras instancias en donde el tiempo transcurrido es significativo y redundante en la terminación de las obras ya que no pueden ejecutarse actividades no previstas sin que las mismas hayan sido aprobadas mediante la modificación del contrato respectiva.

La metodología para presentación de una actividad no prevista, debe ceñirse a lo contemplado en el manual de interventoría del IDU versión 5, del cual se destaca entre otros requerimientos: “La descripción del ítem no previsto deberá contener la especificación general, particular o norma técnica que lo regula. Dicha especificación deberá ser citada en el formato establecido por el IDU para la presentación de los análisis de precios unitarios – APU.”¹⁶

En el caso de actividades no previstas que incluyan insumos que no se enmarquen dentro de las especificaciones técnicas generales de construcción del IDU, el Instituto de Desarrollo Urbano en la sección 102-11 – 102.1 Ensayos de materiales prevé que: “en todo lo relacionado con ensayos de materiales, regirán en primer lugar las normas respectivas del INVÍAS; para los ensayos no cubiertos por éstas se aplicarán las normas más recientes de la ASTM; la AASHTO; las normas EN, BS, NLT y las normas NTC.

SUBSECCIÓN B. Radicación número 25000-23-26-000-1997-04390-01 (18080). (31, agosto, 2011) C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá D.C., [Consultado 15 de marzo 2019]. Disponible en [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1997-04390-01\(18080\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1997-04390-01(18080).pdf)

¹⁶ BOGOTÁQ. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Manual de interventoría y revisión contratos V. 5.0. Op. cit.,

En todo caso, en las diferentes secciones de estas especificaciones se indican las normas de referencia aplicables a los diferentes ensayos por realizar”¹⁷.

En el presupuesto inicial del proyecto (propuesta económica a nivel de licitación que deben llenar los interesados en el proceso), se establece un listado de actividades con una unidad de medida y cantidad a ejecutar, sin embargo, son pocas las ocasiones en donde dichas actividades se ejecutan según el listado inicial, y, por el contrario, gran parte de estas actividades suelen de hecho no requerirse en desarrollo del proyecto.

Esta variación en cantidades, así como la inclusión de ítems no previstos, conforma finalmente un escenario financiero en donde se evidencia que los precios unitarios no previstos, comparados frente al presupuesto inicial, poseen un impacto de gran magnitud. Para los contratos analizados se encontraron las siguientes cifras:

- En promedio, sobre la estructura de presupuesto inicial de cada contrato, se prevén 157 actividades contractuales, de las cuales solo se ejecutan menos de la mitad de las mismas (71 en promedio).
- Por otra parte, las actividades no previstas en promedio suman 70 ítems de obra adicionales, los cuales, si se comparan frente a las actividades contractuales iniciales realmente utilizadas, se obtiene que la mitad de las actividades ejecutadas en cada contrato fueron no previstas.
- En cuanto al valor de las actividades no previstas, existen enormes variaciones en donde el costo de las mismas comparado frente al valor inicial del contrato, se encuentra en el rango del 8.6% al 95.3%, con un promedio del 42.9%.

Esto evidencia que las labores previstas al inicio del proyecto no corresponden a las necesidades de obra reales de cada contrato, así mismo, que casi la mitad del presupuesto inicial debió emplearse en actividades no previstas, con lo cual las adiciones y prórrogas de los proyectos justifican su necesidad para poder ejecutar las metas físicas previstas.

¹⁷ BOGOTÁ. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Especificaciones técnicas generales de materiales y construcción, para proyectos de infraestructura vial y de espacio público. Versión 2.0. Sección 102-11 Documentos de Referencia y Consulta Bogotá D.C.: IDU. 2011. p. 1. [Consultado 15 de marzo 2019]. Disponible en <https://www.idu.gov.co/web/content/7588/102-11.pdf>.

PREGUNTA 11 SOBRE LAS PRÓRROGAS EN LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA.

“Cuántas prórrogas debieron gestionarse para cumplir con la ejecución de las metas físicas del proyecto?”

Los profesionales encuestados manifestaron que en el 91.7% de los contratos en donde han participado, hubo al menos una prórroga a sus contratos:

La suma de factores inherentes a la realización, adaptación o reestructuración parcial o total de estudios y diseños, gestión de actividades no previstas, aprobación de productos documentales para la suscripción de actas y modificaciones contractuales, gestión de licencias, y principalmente los trámites y la ejecución de obras para infraestructura de empresas de servicios públicos, conducen por tendencia a que en la ejecución de los contratos se deban suscribir prórrogas.

Las principales causas evidenciadas que motivan la suscripción de prórrogas son:

- Nuevas obras a ser ejecutadas, detectadas en la etapa de estudios y diseños.
- Trámites ante ESP para la aprobación y ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos, principalmente ante la EAB, ETB y CODENSA.
- Trámites para obtención de PMT’s ante la SDM.
- Trámites ante otras entidades Distritales para la obtención de permisos y licencias.
- Nuevos componentes de estudios y diseños.

Para los contratos analizados, se obtiene que el plazo contractual inicial pactado tenía una duración promedio de 8.6 meses, los cuales fueron prorrogados una media de 4.9 meses, es decir que la duración de las prórrogas para un contrato, constituyen un 58% de tiempo adicional frente al plazo inicial.

Tampoco se están teniendo en cuenta los tiempos entre la suscripción del contrato y la firma del acta de inicio, suspensiones, y por sobre todo los tiempos entre la firma del acta de terminación y el acta de liquidación.

Aunque el plazo establecido por la entidad para la suscripción del acta de recibo final es de treinta (30) días, la realidad está en que, entre el acta de terminación y el acta de recibo final, transcurren en promedio 12.1 meses, que equivalen al 140% en promedio del plazo contractual inicial.

Estos tiempos son altos, debido a que, en el período de finalización y recibo final del contrato, deben desarrollarse entre otras las siguientes actividades:

- Actas de vecindad de cierre predio a predio.
- Reuniones de finalización de obra.
- Balance y cierre en plataforma virtual del PIN ambiental (cumplimiento del plan RCD y GCR).
- Recorridos de obra para la identificación de remanentes y correcciones necesarias, y realización de las mismas.
- Recibo a satisfacción por parte de la SDM de señalización vertical y horizontal implementada.
- Manual de mantenimiento y operación.
- Elaboración del acta de cantidades finales con balance de mayores y menores.
- Planos Record.
- Alimentación de la plataforma SCAD GIS.
- Ensayos de recibo final (Según el tipo de obras).
- Elaboración del informe final de obra e interventoría, con las respectivas correcciones a que haya lugar.
- Paz y salvo de las empresas de servicios públicos.
- Paz y salvos y otros documentos ante las instituciones de orden distrital que hayan tenido injerencia en el proyecto, dependiendo de la naturaleza de las obras.

Dentro de los anteriores procesos y entregables, los que mayor tiempo conllevan suelen ser aquellos relacionados con la obtención de los paz y salvos de las empresas de servicios públicos, por cuanto la temática de recibo de estas (principalmente de la ETB y la EAB), consiste en la presentación de informes, diseños y planos record en el formato de cada una de estas empresas (estos informes, planos y diseños poseen estructuras de presentación distintas a las del IDU).

Si se contrasta lo consignado en el manual de interventoría del IDU V5.0, en donde se establece que el tiempo que debe transcurrir entre el acta de terminación y el acta de liquidación no debe superar los cuatro (4) meses, se evidencia que ningún contrato analizado cumple con este plazo.

De hecho, el tiempo transcurrido entre la terminación del contrato y la liquidación del mismo es en promedio de 22.6 meses, lo que equivale al 298% del plazo inicial promedio de los contratos.

PREGUNTA 12 ANALISIS E INCIDENCIA DE LAS SUSPENSIONES EN LOS CONTRATOS

“Para el o los contratos en los que ha participado en Bogotá desde 2014 a la fecha, ¿en general debieron suspenderse en algún momento durante su ejecución por inconvenientes técnicos, legales, financieros u otros?”.

Las suspensiones en los contratos, corresponden a hechos fortuitos en que deben realizarse gestiones ante terceros (entidades o empresas diferentes al IDU, la interventoría y el contratista), que tienen injerencia en un contrato pero que no hacen parte contractual del mismo; también por condiciones atípicas que impiden la continuación de alguna de las etapas contractuales.

Los profesionales encuestados, indican que en un 56.3% de los contratos en donde participaron, fue necesario realizar al menos una suspensión de los mismos. Los factores que motivan las suspensiones suelen ser:

- Trámites de aprobación de diseños de intervenciones en redes de empresas de servicios públicos o tramites por Interferencia de redes de empresas de servicios públicos.
- Trámites de obtención de licencias y permisos ante diferentes entidades distritales.
- Contratos en ejecución por parte de empresas de servicios públicos que se desarrollan sobre las mismas zonas que el proyecto a ejecutar.
- Falta de culminación y aprobación de los productos de la etapa de estudios y diseños.
- Condiciones financieras inciertas por nuevas obras o ítems no previstos que obligan a detener las obras para poder efectuar un balance del alcance real que tendrán las mismas.

Debido a que las razones antes expuestas son de diferente naturaleza, se tiene que existen contratos en los cuales la duración de las suspensiones no supuso más allá del 3.8% del plazo contractual, hasta tenerse contratos en donde la suspensión de los mismos duró el 144% del tiempo contractual.

Este enorme rango en la duración de las suspensiones, se traduce en una serie de reclamaciones ciudadanas relacionadas con el abandono de las obras, demoras en la ejecución de las mismas, obstrucción a la movilidad y afectación en servicios públicos.

PREGUNTA 13 SOBRE LAS LABORES REALIZADAS POR LOS PROFESIONALES

“En qué tipo de labores en general ocupa el mayor tiempo semanal?”.

Proyectos como los analizados tiene por finalidad el diseño, modelación, mantenimiento o construcción de infraestructura, con el seguimiento de la ejecución día a día de las obras en campo en los componentes técnico, social y SST-MA; también labores administrativas que hacen parte integral de cada componente.

Debido a los requerimientos del sistema de gestión integrado del IDU, los profesionales destinan casi con exclusividad su tiempo a labores de oficina, dejando de lado el proceso constructivo, lo cual abre una brecha entre lo esperado por el IDU y lo construido realmente.

Esta brecha es manifiesta con base en las respuestas de los profesionales encuestados que muestran un 85.4% de su tiempo invertido en una oficina generando los documentos solicitados por el IDU, mientras que en el sitio de ejecución de las obras no pueden estar para aplicar el conocimiento con el que fueron formados.

Según el informe de gestión institucional del IDU del año 2018, la entidad en términos documentales presenta las siguientes dimensiones, a las que deben hacer frente enteramente los funcionarios de la entidad, contratistas de obra, interventores y consultores:

“...La estructura de procesos del IDU está diseñada en 22 procesos, 6 procesos estratégicos, 6 misionales, 8 de apoyo y 2 de evaluación y mejora. Desarrolla sus productos misionales considerando el ciclo de vida de los proyectos de infraestructura; implementando la metodología de PMI por medio de la cual gestiona y realiza seguimiento a los proyectos.

Los procesos cuentan con los documentos que contienen la planificación y los requisitos para su operación y control, esta documentación a 31 de diciembre de 2018 se encontraba discriminada así:

967 documentos vigentes; 21 manuales, 153 procedimientos, 567 formatos, 140 guías - instructivos - cartillas, 86 otros (caracterizaciones, planes, documentos...). Durante la vigencia se realizaron 527 trámites relacionados con la documentación de los

procesos relacionados con: actualización, creación o eliminación...¹⁸

El elevado tiempo que debe destinarse a labores de oficina es concordante con la dimensión documental del IDU, y explica el por qué la tendencia hacia la ausencia en el seguimiento de las labores de campo, que a su vez redundan en la calidad de las obras construidas, sumado a problemas que no siempre se detectan y corrigen en forma técnica.

La mayor cantidad de labores solicitadas por parte del IDU son netamente administrativas (Gestión en oficina); en general, lo que suele encontrarse en campo son inspectores de obra, cuya formación general exige hoy en día tan solo un título tecnológico en el ramo, y aun en muchos casos simple experiencia obtenida de manera empírica sin título académico alguno.

PREGUNTA 14 ANÁLISIS DE LAS DEDICACIONES CONTRACTUALES

“Considera que la dedicación contractual establecida en los pliegos de los proyectos en general es suficiente para el ejercicio de su cargo?”.

Una costumbre por parte del IDU está en el reconocimiento mínimo de la dedicación contractual de los profesionales, con miras a la reducción de los costos administrativos de los contratos de obra e interventoría. Las firmas de obra e interventoría en general deben realizar contrataciones a sus profesionales por mayores permanencias semanales, valores que no son pagados por el IDU, entidad que, a su vez, aunque internamente reconoce que estas dedicaciones son insuficientes, solo se enfoca en la solicitud del cumplimiento de entregas documentales a expensas del tiempo que se requiera.

Esto se refleja en un mayoritario 77.1% de los profesionales que evidencian fehacientemente que su dedicación contractual establecida en los pliegos y demás documentos contractuales de un proyecto, no corresponde con las necesidades reales.

¹⁸BOGOTÁ. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Informes de gestión. Resultados consolidados del 01 de enero al 31 diciembre de 2018. Bogotá D.C.: IDU. 2018, p. 20. [Consultado 15 de marzo 2019]. Disponible en https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/2019/Transparencia/Presupuesto/Informe%20de%20Gestion/01%20Enero/INFORME%20DE%20GESTION%20Y%20RESULTADOS%20%20CONSOLIDADO%202018.pdf

Lo anterior también debe analizarse sobre las necesidades de acompañamiento en campo, toda vez que, si bien se parte del hecho que la dedicación en pliegos involucra este seguimiento, la realidad se refleja en que la permanencia en sitio de obra es mínima cuando las exigencias documentales lo impiden.

PREGUNTA 24 PERCEPCIÓN SOBRE LA FALTA DE PRESENCIA EN CAMPO.

“¿Considera que un elevado tiempo de actividades desarrolladas en oficina por los profesionales de diferentes áreas y su falta de presencia en campo por esta razón, generan errores constructivos, baja calidad en las obras o en general una menor vida de las obras frente a su tiempo de diseño?”.

Los resultados obtenidos en esta pregunta pueden interpretarse por parte del IDU como una alerta emanada de los profesionales de obra e interventoría, quienes reconocen la importancia en el seguimiento de los procesos constructivos en campo en pro de la estabilidad de las obras, y sin embargo se ven obligados a permanecer la mayor parte de su tiempo en oficina.

Esto explica en parte el porqué de tantas quejas y solicitudes ciudadanas y la percepción generalizada sobre el mal estado de las vías urbanas, la demora en la construcción de las mismas, los sobre costos que se tienen y el abandono de muchas de ellas.

La falta de presencia en campo por parte de los profesionales ha ocasionado que los procesos constructivos sigan siendo en su mayoría empíricos, ya que, si bien hoy en día todo profesional tiende a especializarse, su conocimiento no puede ser llevado a las obras, en donde maestros de obra, supervisores de obra y topógrafos siguen tomando decisiones basadas muchas veces en mitos constructivos.

VI. OPCIONES DE MEJORA EN TORNO A LOS PROBLEMAS ENCONTRADOS

Se presentan algunas opciones de mejora consideradas como relevantes para la solución de parte de los problemas encontrados, las cuales tan solo son una aproximación a múltiples opciones de mejora que pueden llegar a ser aplicadas tanto en el IDU como en otras entidades con injerencia en los proyectos de infraestructura vial en Bogotá.

OPCIONES DE MEJORA SOBRE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTAL EN LOS PROYECTOS

- Los estudios de mercado para el establecimiento de los presupuestos base de los proyectos deben basarse en los ítems ejecutados por otros proyectos similares que se describan en las actas de entrega y recibo final, en cuanto a precio y cantidad.
- Debe tenerse claridad acerca de las obras que serán necesarias en torno a infraestructura de servicios públicos efectuando investigaciones exhaustivas a nivel interinstitucional entre el IDU y las ESP, para prever de manera más acertada el alcance físico real de las obras por contratar.
- Debe pagarse el valor de los ensayos de laboratorio por costo unitario de mercado no solo en la etapa de estudios y diseños, sino principalmente en la etapa de obra a los contratistas de obra e interventoría.
- Uno de los factores que genera mayores sobrecostos a los contratistas de obra e interventoría, está en los tiempos necesarios para la elaboración de informes finales y para liquidar los contratos. El IDU, debe reconocer financieramente estos tiempos y no simplemente decir en un párrafo de los anexos técnicos “están incluidos en la propuesta”.
- Considerar la estructura de precios a partir de vigencias que no se enmarquen en los plazos iniciales estimados, sino con base en las estadísticas reales de duración de las etapas de obra, sobre las evidencias de prórrogas, suspensiones y demoras en los ajustes de estudios y diseños.

OPCIONES DE MEJORA EN TORNO A LOS ÍTEMS NO PREVISTOS EN LOS CONTRATOS

- El IDU debe tener al día las bases de datos con los respectivos análisis de precios unitarios tanto para las actividades de obra normales, como las no previstas que se desarrollaron en otros contratos de obra, sin embargo, la entidad debe presentar los desgloses de cada precio, es decir los cálculos de rendimientos maquinaria, cantidades de insumos, mano de obra y transporte en cada precio, para que no exista incertidumbre.
- Por otra parte, el IDU al menos cuatro veces por año debe realizar un análisis de actividades no previstas encontradas en diferentes contratos, e incorporarlas a sus bases de datos.

OPCIONES DE MEJORA EN TORNO A LAS PRÓRROGAS, SUSPENSIONES Y ETAPA DE LIQUIDACIÓN EN LOS PROYECTOS

- El IDU o las entidades contratantes deberían gestionar las licencias y permisos necesarios para la ejecución de los proyectos debido a la facilidad que tienen estas entidades de establecer acuerdos inter administrativos a nivel gerencial que prioricen los proyectos en beneficio de la sociedad.
- La obtención de paz y salvos ante empresas de servicios públicos debe corresponder a una política de distrito, en donde interinstitucionalmente se fijen plazos y entregables, simplificando los procesos.
- El IDU debe entender que los tiempos establecidos para la liquidación de un contrato jamás se han cumplido, y en ese sentido debe generar todo un plan de cambios conducentes al establecimiento de plazos consecuentes con la realidad de esta etapa.
- En general, las prórrogas de un contrato, son el resultado de deficiencias en el proceso precontractual de los proyectos, en donde no se abordan las condiciones de campo y concatenación inter administrativa con otras entidades, razón por la cual el enfoque que debe tenerse radica en destinar tiempo de investigación de mercado y de campo en los sitios donde se planean ejecutar los proyectos.
- Re evaluación de los tiempos de las fases de un contrato teniendo en cuenta principalmente que en la etapa de estudios y diseños deben gestionarse licencias y permisos ante terceros, que suelen extenderse más allá de la etapa misma de diseños.

OPCIONES DE MEJORA SOBRE EL CONTENIDO DE INFORMES Y DOCUMENTOS SOLICITADOS POR EL IDU

- Reestructurar el sistema de gestión integrado del IDU, en el sentido de eliminar en gran medida los requerimientos documentales pedidos semanal y mensualmente, así como en la etapa de liquidación.

Se trata de un sistema poco sensato, que desconoce las necesidades reales de un proyecto en términos de la calidad física de las obras y las circunstancias de campo que deben abordarse, un sistema en el que se presta atención a lo urgente y no a lo importante, a lo trivial y no a lo trascendental, a lo accesorio y no a lo fundamental; y en conclusión “al papel antes que a las obras”.

- Otro cambio fundamental que deberían tener los proyectos, es la eliminación de los comités de obra semanales por área, lo anterior debería sustituirse por un único comité integral entre las partes en todas las áreas, a celebrarse una vez al mes durante un día.
- Los informes mensuales incorporan información amplia y suficiente a lo largo del contrato, datos que son extraídos por parte de los funcionarios del IDU para alimentar las plataformas digitales de seguimiento, razón por la cual al terminar la etapa de obra, toda la información ha sido cargada al sistema, razón por la cual el informe final no sería necesario. En su lugar lo único que debería entregarse como documento de liquidación deberían ser cuadros de cantidades ejecutados por segmento (Fichas por CIV) y planos record.
- Una manera de ver lo que realmente genera relevancia es enfocarse en la trascendencia de los documentos, es decir si son utilizados para mejorar las condiciones de vida en la ciudad, si han servido para disminuir tiempos, costos, afectaciones y en general si han mejorado los procesos constructivos, de lo contrario si no han logrado en suma este fin, sencillamente no sirven, son obsoletos o en la mayor parte de los casos innecesarios.
- La formulación del contenido de los informes solicitados por parte de la entidad debe partir de un estudio que evalúe la opinión de contratistas de obra e interventoría, lo anterior ya que esta es la fuente de información primaria, la que en ultimas puede evidenciar déficit de información clave, a la vez que información innecesaria en estos entregables.

OPCIONES DE MEJORA SOBRE LA FALTA DE PRESENCIA EN CAMPO POR PARTE DE LOS PROFESIONALES

- Los proyectos deben contar con la experticia en el seguimiento de los procesos técnicos, constructivos, sociales, ambientales y administrativos por parte de profesionales idóneos, los cuales deben tener un equilibrio adecuado entre sus labores de campo y oficina. No se trata de eliminar las labores de oficina, sino de entender que la presencia en campo debe ser prioritaria sobre toda necesidad documental exigida por parte del IDU.

VII. CONCLUSIONES

Una reflexión acerca de la razón de ser del sistema de gestión integrado del IDU, debe partir por entender, que si se vienen presentando en general situaciones anómalas en los proyectos como mayores costos sobre lo inicialmente previsto, hay siempre actividades no previstas, no se tiene certeza de las metas físicas que se ejecutaran, no hay acompañamiento en campo por parte de los profesionales, cada etapa del proyecto siempre dura más que lo previsto, se generan conflictos con las comunidades, y en general quienes ejecutan los contratos a nivel de obra e interventoría se quejan de las excesivas exigencias del IDU, es porque definitivamente dicho sistema de gestión integrado debe reestructurarse desde sus cimientos, y por sobre todo entender que la solución a todos estos problemas es cualquier cosa menos pedir que se llenen más formatos e informes.

Por otra parte, si el IDU basa su sistema de gestión integrado conforme a lo consignado en guías como el PMBOK, así como normas ISO, OHSAS, NTC y otras, debe ser consecuente en el cumplimiento de las mismas en su totalidad según:

- EL PMBOK establece niveles de precisión presupuestal en las diferentes etapas de un proyecto, los cuales claramente no se logran por parte del IDU en ninguna fase ya que se contrata un valor para cumplir con un objeto contractual, pero definitivamente las metas físicas terminan siendo otras y en todo caso costándole más al distrito y en consecuencias todos los ciudadanos que pagan con sus impuestos dichas obras.
- En términos de la guía ISO 260001 debe entenderse que el impacto que generan las obras con grandes demoras, con menores metas físicas, sobrecostos y en general que alimentan falsas expectativas en las comunidades, suponen un impacto social negativo del distrito hacia sus habitantes, que en últimas son las partes interesadas hacia quienes se destina cada proyecto de infraestructura de transporte.
- Sobre las normas ISO relacionadas con la gestión ambiental, la información y procesos desarrollados en cada contrato deben conducir a cambios positivos que repercutan en la sostenibilidad y la mitigación del impacto ambiental de los proyectos, es decir no solo recopilar información para alimentar estadísticas.
- Por otra parte, en cuanto a la aplicación de normas ISO y NTC relacionadas con la gestión y calidad de

procesos, lo principal es entender que los problemas no se solucionan llenando formatos ni gestionando informes; la naturaleza de la norma se centra en la mejora continua y ese concepto se enfoca en la simplificación de los procesos con miras a hacerlos menos costosos y más efectivos y no lo contrario como deja ver el análisis efectuado a través de este documento.

VIII. REFERENCIAS

1. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80 (26, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en: Diario Oficial Octubre, 1993. Nro. 41.094.
2. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1150 (16, julio, 2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. En: Diario Oficial. Julio. 2007. Nro. 46.691.
3. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1474 (12, julio, 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. En: Diario Oficial. Julio. 2011. Nro. 48.128.
4. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1682 (22, noviembre, 2013). Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. En: Diario Oficial. Noviembre. 2013. Nro. 48.987.
5. COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Guía para la contratación de obra pública. Bogotá D.C.: DNP. 2016. [Consultado 15 marzo 2019]. Disponible en https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_obra_publica.pdf.
6. BOGOTÁ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Resolución 4880 (5, diciembre, 2011). Por la cual se adopta el Manual denominado "ESPECIFICACIONES TÉCNICAS GENERALES DE MATERIALES Y CONSTRUCCIÓN PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y DE ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ D.C. – IDU ET 2011" del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU".

- En: Registro Distrital. Diciembre. 2011. Nro. 4793, p. 1
7. COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Resolución 1885 (17, junio, 2015). Por la cual se adopta el Manual de señalización vial - dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorrutas de Colombia". En: Diario Oficial. Junio. 2015. Nro. 49.547, p. 1
 8. BOGOTÁ.- INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Resolución 5578 (13, noviembre, 2007). Por la cual se adoptan el Manual de Normalización de Documentos y la Cadena de Valor para el Instituto de Desarrollo Urbano y se deroga la Resolución 1804 del 27 de abril de 2006. En. Registro Distrital. Noviembre. 2007. Nro, 3676, p. 1.
 9. BOGOTÁ.- INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Resolución 3357 (29, abril, 2010). Por la cual se adopta la versión 8.0 del Manual de Gestión Contractual del IDU". En: Registro Distrital. Marzo. 2011. Nro. 4607.
 10. BOGOTÁ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Resolución 64994 (1, diciembre, 2015). Por medio de la cual se actualiza el modelo de operación por procesos y el Sistema Integrado de Gestión del IDU". En: Registro Distrital. 5736. Diciembre. 2015. Nro. 5736
 11. BOGOTÁ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Resolución 006521 (31, diciembre, 2018). Por la cual se adopta el Manual de Interventoría y/o Supervisión de Contratos, versión 5.0. En Registro Distrital. Enero. 2019. Nro. (Consultado 15 marzo 2019). Recuperado de https://www.idu.gov.co/Archivos_PortalMicrositios/Documentacion_contractual/Manuales/MGGC01_MANUAL_INTERVENTORIA_Y_O_SUPERVISION%20DE%20CONTRATOS_V-5.0.pdf.
 12. BOGOTÁ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Resolución 2711 (5, junio, 2017). Por el cual se Adopta el MG-AC-02 Manual Único de Control y Seguimiento Ambiental y de Seguridad y Salud en el Trabajo - SST del IDU. . En. Registro Distrital. Julio. 2017. Nro. 6114.
 13. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Normas. Resolución 7553 de 2006 [Consultado 15 de marzo 2019]. Disponible <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22776&dt=S>.
 14. BOGOTÁ. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Manual de interventoría y revisión contratos V. 5.0. Bogotá D.C.: IDU. 2018. Disponible en https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/Micrositios/Documentacion_contractual/Manuales/MGGC01_MANUAL_INTERVENTORIA_Y_O_SUPERVISION%20DE%20CONTRATOS_V-5.0.pdf
 15. COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Radicación número 25000-23-26-000-1997-04390-01 (18080). (31, agosto, 2011) C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá D.C., [Consultado 15 de marzo 2019]. Disponible en [http://www.consejodeestado.gov.codocumentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1997-04390-01\(18080\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.codocumentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1997-04390-01(18080).pdf)
 16. BOGOTÁ. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Manual de interventoría y revisión contratos V. 5.0. Op. cit.,
 17. BOGOTÁ. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Especificaciones técnicas generales de materiales y construcción, para proyectos de infraestructura vial y de espacio público. Versión 2.0. Sección 102-11 Documentos de Referencia y Consulta Bogotá D.C.: IDU. 2011. p. 1. [Consultado 15 de marzo 2019]. Disponible en <https://www.idu.gov.co/web/content/7588/102-11.pdf>.
 18. BOGOTÁ. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Informes de gestión. Resultados consolidado de del 01 de enero al 31 diciembre de 2018. Bogotá D.C.: IDU. 2018, p. 20. [Consultado 15 de marzo 2019]. Disponible en https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/2019/Transparencia/Presupuesto/Informe%20de%20Gestion/01%20Enero/INFORME%20DE%20GESTION%20Y%20RESULTADOS%20%20CONSOLIDADO%202018.pdf