



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 53

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS -
UAECOB-**

Período Auditado 2014 – 2015

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

Bogotá, D.C., Septiembre de 2016

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS

Contralor de Bogotá

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA

Contralor Auxiliar

ANDRÉS CASTRO FRANCO

Directora Sectorial de Fiscalización

MERCEDES YUNDA MONROY

Subdirectora de Fiscalización

SANDRA VIVIANA GIRALDO MARTÍNEZ

Asesor

JOSELIN AGUILERA ARDILA

Gerente

ÁLVARO MARCELO ECHANDÍA PARRA

Equipo de Auditoría

ZORAIDA EVELINA ROJAS ROJAS
DAMARIS OLARTE CASALLAS
ANA MATILDE SOLEDAD CABRERA

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	9
3.1 PROCESO SASI 010 DE 2015.....	9
3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria: La UAECOB no identificó claramente la necesidad a satisfacer mediante la suscripción de los contratos Nos. 299, 300 y 301 de 2015.	9
3.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Deficiencias en la elaboración de los estudios de mercado para la adquisición de elementos de protección personal, contratos Nos. 299, 300 y 301 de 2015.	11
3.1.3 Hallazgo administrativo por la mención errónea en los estudios previos de las Disponibilidades Presupuestales para amparar los contratos de compra venta Nos. 299 y 300 de 2015.	13
3.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no realización de ajustes del proceso precontractual, acorde con las observaciones aceptadas por la entidad y deficiencias en la verificación del cumplimiento del anexo técnico.	13
3.1.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en la justificación de las adiciones a los contratos No. 299 y 301 de 2015, dadas por el contratista, el supervisor y la contenida en los actos administrativos.	16
3.1.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento del cronograma definitivo, establecido en la adenda 01 del 28 de agosto de 2015 - Proceso SASI 010 de 2015, al presentarse demora en la suscripción de las actas de inicio de los contratos Nos. 299, 300 y 301 de 2015.	18
3.1.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión de los contratos No. 299, 300 y 301 de 2015, relacionadas con: no existencia de soportes del cumplimiento de la obligación de capacitación, no modificación de los amparos de la póliza teniendo en cuenta la demora en la suscripción del acta de inicio y no existencia de informes periódicos por parte del supervisor.....	19



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.1.8 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por \$193.273.840 y presunta incidencia disciplinaria por mayor valor contratado y pagado en el Contrato No. 299 de 2015.....	20
3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria: La UAECOB no identificó claramente la necesidad a satisfacer mediante la suscripción de los contratos Nos. 348, 349 y 371 de 2015.	24
3.2.2 Hallazgo administrativo por deficiencias en la elaboración de los estudios de mercado proceso SASIP 014 DE 2015 - para la adquisición de elementos de protección personal.	26
3.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el no cumplimiento del cronograma del proceso No. 014 de 2015, al presentarse demora en la suscripción del contrato No. 371 de 2015 y del acta de inicio.	26
3.2.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de oportunidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de la UAECOB, relacionada con el suministro de las tallas para la elaboración de los trajes forestales, contrato 371 de 2015.....	27
3.2.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no publicación en el SECOP de la modificación No. 1 contrato 371 de 2015, suscrita el 18 de abril de 2016.	28
3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia penal y disciplinaria por celebración indebida del Contrato No. 500 de 2014, al no estar soportada la causal invocada para la contratación directa -Oferente Único-, y la inexistencia de Estudios de Mercado para la adquisición de colchones de seguridad en el rescate de personas.....	29
3.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, violación de los Principios de Publicidad y Transparencia por la no publicación de los Estudios Previos al Contrato 500 de 2014.....	31
ANEXO CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	33



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C

Doctor

PEDRO ANDRES MANOSALVA RINCON

Director

Unidad Administrativa Especial

Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá - UAECOB

Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos –UAECOB-, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión contractual para la adquisición

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

de los elementos de protección personal y de colchones de rescate y la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales. El análisis se encuentra debidamente documentado en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa la constitución de un (01) hallazgo Fiscal, un (01) hallazgo penal, 13 disciplinarios y 15 administrativos. Adicionalmente, la gestión en el área contractual auditada, presenta falencias en el cumplimiento de los principios evaluados de eficacia, eficiencia y economía en las operaciones adelantadas, al evidenciarse deficiencias en la identificación de necesidades, elaboración de estudios de mercado y de sector y debilidades en la supervisión de los contratos, entre otras; aspectos que se constituyen en riesgo en el manejo de los recursos públicos que pueden conllevar a que los resultados de la gestión de la entidad no sean los esperados; así mismo, que los elementos adquiridos pierdan la garantía dada por el fabricante, en caso de que no sean utilizados dentro del término de su vigencia.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control. El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,

MERCEDES YUNDA MONROY
Director Técnico Sectorial de Fiscalización

Revisó: Subdirector de Fiscalización y/o Gerente
Elaboró: Equipo Auditor



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

Mediante oficio con radicado 3-2016-15878 del 27 de junio de 2016, se asignó al Equipo Auditor para realizar Auditoría de Desempeño ante la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos –UAECOB-, con el objeto de evaluar seis (6) contratos relacionados con la adquisición de elementos de protección personal para el cuerpo operativo de la UAECOB y uno (1) para la compra de colchones de rescate, a fin de establecer si los recursos económicos físicos, tecnológicos y humanos utilizados en dicha contratación, se ejecutaron de manera eficiente, eficaz y económica.

La muestra seleccionada de los contratos evaluados fue la siguiente:

**CUADRO 1
MUESTRA DE CONTRATOS EVALUADOS**

No. Cto	Objeto	Valor Total del Contrato
PROCESO SASI 010 DE 2015		
299	Adquisición de elementos de protección personal para el personal operativo del cuerpo oficial de bomberos de Bogotá descritos de la siguiente manera: Grupo 3: Adquisición de guantes y monjas para la atención de incendios estructurales.	408.116.230
300	Adquisición de elementos de protección personal para el personal operativo del cuerpo oficial de bomberos de Bogotá descritos de la siguiente manera: Grupo 2: Adquisición de trajes para Abejas Grupo BRAE.	223.000.000
301	Adquisición de elementos de protección personal para el personal operativo del cuerpo oficial de bomberos de Bogotá descritos de la siguiente manera: Grupo 1: Adquisición de Trajes Fontanero.	37.470.900
PROCESO SASI 014 DE 2015		
348	Adquisición de elementos de protección personal para atención de incidentes forestales (traje, casco, monogafas, máscara de respiración y guantes): Grupo No. 3 (Guantes Forestales).	68.935.306
349	Adquisición de elementos de protección personal para atención de incidentes forestales (traje, casco, monogafas, máscara de respiración y guantes) Grupo No. 2 (Casco Forestal, Monogafas, Protección Respiratoria (máscara))	234.387.423
371	Adquisición de elementos de protección personal para atención de incidentes forestales (traje, casco, monogafas, máscara de respiración y guantes): Grupo No. 1 (Traje Forestal)	344.677.147
CONTRATO No. 500 DE 2014		
500	Compraventa de colchones de seguridad para el rescate de personas	572.100.000

Fuente: Información suministrada por el sujeto de control

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

En la presente Auditoría de Desempeño, la evaluación se realizó con base en el análisis de los expedientes contractuales y la verificación física de los elementos y equipos adquiridos, proceso dentro del cual se auditaron las etapas precontractual, contractual y post-contractual, para determinar el desarrollo normal de los procesos previos a la contratación, el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas y de la entidad y el efectivo ingreso de los elementos.

Así las cosas y salvo lo que se observará a continuación, el proceso de auditoría precisa que los contratos que se evaluaron a la luz de las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto Reglamentario 1510 de 2013, Decreto 1082 de 2015 y demás normas aplicables, determinándose el cumplimiento parcial de las mismas, de los procedimientos y actividades propias de la contratación.

También se determinó que los objetos contractuales corresponden a los fines y necesidades tanto de los habitantes de la capital como de la entidad contratante y están encaminados al cumplimiento del proyecto de inversión *“Modernización Cuerpo Oficial de Bomberos”*.

3.1 PROCESO SASI 010 DE 2015

3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria: La UAECOB no identificó claramente la necesidad a satisfacer mediante la suscripción de los contratos Nos. 299, 300 y 301 de 2015.

En los estudios previos para la adquisición de equipos de protección personal (Grupo 1: Adquisición Trajes Fontanero; Grupo 2: Adquisición de Trajes para Abejas Grupo BRAE y Grupo 3: Adquisición de Guantes y Monjas para atención de incendios estructurales), no se encuentra claramente definida la verdadera necesidad de los mismos. La entidad plasma el número de servicios prestados por incidente y señala que si no se adquieren o se renuevan los elementos y/o equipos de protección personal, la respuesta frente a los incidentes que se presenten en la ciudad, no sería la esperada; lo que no se constituye en un estudio de necesidades, el que debe partir de la identificación del número de trajes o equipos con que cuenta la UAECOB antes de la contratación, así como las condiciones en que se encuentran y su distribución; atendiendo al número de funcionarios a los cuales se les debe suministrar y uso; información que confrontada con el histórico de incidentes por tipología, permitiría determinar la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

necesidad real de los mismos, análisis que debe ser consignado en los estudios previos que soportan la contratación.

Siendo el estudio de necesidades parte fundamental del proceso de planeación de la contratación, su identificación precisa y soportada, permite asegurar el uso eficiente de los recursos, orientando a que sean utilizados para suplir una necesidad verdadera, en forma oportuna y en las cantidades requeridas.

El Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, se refirió también al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:

“... Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de los estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un proceso de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

i) *La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato...”*

Lo observado además contraviene lo preceptuado en el literal h, del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

La situación descrita posiblemente se origina en que no se realizan consultas y análisis completos y oportunos para formular la necesidad acorde con lo verdaderamente requerido, circunstancia que afecta el uso eficiente de los recursos destinados a los mismos y que puede conllevar a compras más onerosas y que se presente el riesgo de pérdida de garantía otorgada por el fabricante, en el evento en que los elementos adquiridos no sean utilizados dentro del término en que ésta se encuentra vigente, falencia que puede atribuirse a las dependencias responsables de la elaboración de los estudios previos.

Análisis de la respuesta: Aunque la administración expone que para el estudio de necesidades se cuenta con un formato establecido dentro de los Estudios Previos, se debe tener en cuenta que la necesidad debe estar plenamente soportada con base en las consultas pertinentes e información actualizada que posee la entidad; por lo tanto se configurar un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir.



3.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Deficiencias en la elaboración de los estudios de mercado para la adquisición de elementos de protección personal, contratos Nos. 299, 300 y 301 de 2015.

- La UAECOB en los estudios previos menciona que invitó a cotizar a 31 empresas, información que al ser corroborada con los soportes remitidos por la entidad mediante oficio con radicado No. 2016EE4604 de agosto 5 de 2016, se observa que tan solo a siete (7) de estas empresas se le allegó la invitación vía correo electrónico.
- Los correos mediante los cuales la UAECOB invitó a cotizar los elementos del proceso SASI 10-2015, fueron enviados el 27 de enero y 11 de febrero de 2015 (Para cotizar Guantes y Monjas); el 20 de febrero de 2015 (Trajes de Abejas) y el 26 de enero de 2015 (Trajes Fontanero); no obstante, en los expedientes contractuales (Contrato 299 folios del 116 al 185); (Contrato 300 folios del 49 al 115) y (Contrato 301 folios del 186 al 252), se evidencian oficios firmados por el Subdirector Operativo de fecha 19 de junio/15 para invitar a cotizar guantes y monjas y trajes fontanero y del 22 de junio de 2015 para trajes BRAE, dirigidos a las 31 empresas que se mencionan en los estudios previos, -ANÁLISIS DE LA OFERTA-, de los cuales no se encontró evidencia de su radicación ante las diferentes empresas y por tanto no ofrecen confiabilidad.
- Dentro del listado de empresas a las cuales según la entidad se invitó a cotizar, se encuentra DRAGER, sin embargo, dicho documento no tiene radicado, no obstante en el Análisis de Mercado realizado por la UAECOB, figura que ésta fue la única firma que cotizó y por ende, la que sirvió de base para establecer el valor unitario de los trajes de fontanero, cotización en la que no se detallan las especificaciones de los trajes y presenta como valor unitario \$2.020.000.
- Adicionalmente, en los estudios previos se relacionan adquisiciones de trajes de fontanero realizadas por la UAECOB en años anteriores, no obstante, los valores de éstas, no se tuvieron en cuenta para establecer el valor unitario de la presente contratación, es así que consultado el contrato de compra venta No. 271 de 2014, mediante el cual la entidad adquirió trajes para fontanero en esa vigencia, se encontró que la oferta económica de los dos oferentes correspondientes a ese proceso (SASI 01 de 2014), presentaron como valores unitarios \$217.086 (SOLMAQ) y \$290.000 (INCOLDEX), siendo el primero el de la firma que también salió favorecida con la adjudicación del contrato 301 de 2015, objeto de esta observación.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Corroborando lo anterior, la observación No. 1 a los estudios previos, presentada por la empresa contratista, que obra a folio 411 del expediente contractual, donde en el literal a) se solicita a la UAECOB, que tenga en cuenta los precios históricos que reposan en la entidad, lo que conlleva a concluir que no se elaboraron estudios de mercado serios que permitieran obtener el valor real de los elementos a adquirir y se acogió a una cotización que presentó como valor unitario \$2.020.000; sin tener en cuenta que en la vigencia anterior, la entidad adquirió estos trajes por menos del 10% de ese valor. Esta situación se constituye en un riesgo en el manejo de los recursos públicos administrados por la entidad.

Lo descrito en los párrafos anteriores, es contrario a lo establecido en el numeral 1.1.1. del Manual de Contratación, donde se señala: *“El estudio de precios del mercado permite establecer el presupuesto oficial de la contratación, comprende la realización de un análisis de los diferentes precios de los bienes o servicios a contratar que se registran en el mercado que pueden ser consultados a través de mecanismos como: Solicitud de cotizaciones, Consulta de bases de datos especializadas (Sistema de Información y Reporte Empresarial – SIREM, Cámara de Comercio, gremios etc.) , Análisis de consumos y precios históricos.”*

Aunado a lo anterior, contraviene lo establecido en la Sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección III, Consejero Ponente Jaime Santofimio Gamboa del 24 de abril de 2013, con radicación 68001-23-15-000-1998-01743-01 donde se señala: *“(…) de acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados conforme a las necesidades y prioridades que demandan el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea producto de la improvisación ni de la mediocridad...”*

Lo anterior, permite cuestionar la veracidad de la información de los estudios previos y la validez de los estudios de mercado para determinar el presupuesto oficial del proceso SASI 10-2015 y por ende, de los contratos Nos. 299, 300 y 301 de 2015, contraviniendo lo estipulado en el Manual de Contratación, etapa precontractual; Artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y numeral 1, del Artículo 34, de la Ley 734 de 2002; así mismo infringe lo establecido en los literales a, b, d y h, del artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Falencia que puede atribuirse a las dependencias responsables de la elaboración de los estudios previos.

Análisis de la respuesta: Los soportes anexos a la respuesta corresponden a solicitudes de cotización cursadas en el mes de octubre de 2015, fecha para la cual el proceso de selección había concluido.



Por otra parte, la UAECOB es consciente de las falencias que han tenido en la elaboración de los estudios previos, por tanto se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia; así mismo, las acciones de mejora deben ser plasmadas en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.1.3 Hallazgo administrativo por la mención errónea en los estudios previos de las Disponibilidades Presupuestales para amparar los contratos de compra venta Nos. 299 y 300 de 2015.

De la evaluación realizada a los estudios previos definitivos del proceso SASI 010-2015, se observó que la UAECOB amparó el valor estimado para la adquisición de Guantes, Monjas y Trajes para Abejas, bajo la Disponibilidad Presupuestal No. 238 de marzo 18 de 2015 por valor de \$324.900.000, la cual corresponde a la Adquisición de Botas Tácticas; no obstante, de la evaluación a cada uno de los contratos suscritos para la adquisición de estos elementos, se observa que las verdaderas disponibilidades fueron la No. 299 de febrero 12/15 por \$300.971.640 (Contrato 299 de 2015) y la No. 282 de abril 14/15 por \$223.000.000 (Contrato 300/15), situación que se origina básicamente en la falta de controles y coordinación entre las distintas áreas intervinientes en la ejecución del proceso de selección.

Lo descrito es contrario a lo establecido en los literales e, f y g del artículo 2 de la ley 87 de 1993.

Análisis de la respuesta: La observación fue aceptada por la UAECOB por lo que se ratifica como hallazgo administrativo, el que debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no realización de ajustes del proceso precontractual, acorde con las observaciones aceptadas por la entidad y deficiencias en la verificación del cumplimiento del anexo técnico.

Revisados los documentos del Contrato No. 301 de 2015, se detectó que aspectos que fueron observados a lo largo del proceso precontractual y que fueron aceptados por la entidad, no fueron ajustados, a tal punto que no llegaron a ser objeto de verificación por parte del Comité designado a efectos de evaluar la única propuesta que se presentó para la adquisición de los elementos correspondientes



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

al Grupo 1 “Trajes Fontanero” del proceso SASI 010 de 2015; como ejemplos se tiene:

CUADRO 2
ESPECIFICACIONES TÉCNICAS TRAJES DE FONTANERO
QUE NO FUERON AJUSTADAS POR LA UAECOB

NUMERAL ANEXO TÉCNICO	ESPECIFICACIONES EVALUADAS POR EL COMITÉ	RESULTADO EVALUACIÓN COMITÉ	REVISION
1.10		No fue evaluada por el Comité	El guantelete (guante) debe tener revestimiento en PVC, calibre 35, con resistencia a la abrasión, rasgado y pinchazo, propiedades químicas conforme a la Norma CE3121. Exigencia contenida en el Pliego de Condiciones Definitivo, folio 385 dorso, originada en la observación No. 11 de la firma SOLMAQ, (folio 404), al Pliego Preliminar.
7.6.	Plantilla en espuma de caucho. (ESTUDIOS PREVIOS). Folio 28. Proyecto pliego folio 301.	Cumple	Esta especificación no se ajustó de acuerdo con la respuesta a la observación No. 16, (Folio 405), donde se mencionó que quedaría: “la plantilla debe ser en anatómica, anti fatiga y en poliuretano”.
7.10	Altura de 36 cms. (aprox).	Cumple	Esta especificación no se ajustó de acuerdo con la respuesta a la observación No. 17, (Folio 405, dorso), donde se mencionó que se ajustaría, quedando: “la bota debe ser de 30 a 35 cms; no obstante, en la propuesta figura que la altura de la bota debe ser de 30 a 35 cms.
7.11	Resistente a presiones de penetración hasta de 5 Newton	Cumple	Esta especificación no se ajustó de acuerdo con la respuesta a la observación No. 18, (Folio 405, dorso), donde se mencionó que se ajustaría, quedando: “Resistente a Presiones de penetración entre 1000 a 1200 néwtones”.

Fuente: Expediente contrato No. 301 de 2015 UAECOB

CUADRO 3
CERTIFICACIONES NO ACTUALIZADAS A LA FECHA DEL PROCESO CONTRACTUAL
(Agosto de 2015)

NUMERAL ANEXO TÉCNICO	ESPECIFICACIONES	UAECOB EVALUACIÓN TÉCNICA DE LA PROPUESTA	REVISIÓN
8.3.	Acreditación de certificado expedido por el fabricante sobre la distribución y/o comercialización del	Cumple	Croydon. Folio 648 certificación del 30 de enero de 2015 (distribuidor autorizado) y Sax y Cia Ltda folio 649, (distribuidor autorizado). la certificación es del 22 de mayo de 2014



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

NUMERAL ANEXO TÉCNICO	ESPECIFICACIONES	UAECOB EVALUACIÓN TÉCNICA DE LA PROPUESTA	REVISIÓN
	elemento manufacturado folio 301		

Fuente: Expediente contrato No. 301 de 2015 UAECOB

CUADRO 4

ESPECIFICACIONES INCLUIDAS EN LOS PLIEGOS, QUE NO SE MODIFICARON DURANTE EL PROCESO, NO SE CONTEMPLARON EN LA EVALUACIÓN REALIZADA POR EL COMITÉ DESIGNADO Y NO SE INCLUYERON EN LA PROPUESTA GANADORA

NUMERAL ANEXO TÉCNICO	ESPECIFICACIONES	EVALUACIÓN TÉCNICA DE LA PROPUESTA	REVISIÓN
8.6	Acreditación de la idoneidad del personal técnico para realizar el mantenimiento preventivo de los elementos (certificada por el fabricante)	No fue evaluada ni se incluyó en la propuesta ganadora	Especificación contenida en los estudios previos, pre pliego y pliego definitivo y no fue objeto de observación, luego debió haberse exigido por parte de LA UAECOB; no obstante, no fue incluida en la evaluación de la oferta y no fue soportada por el oferente.
8.7	Acreditación de disponibilidad de atención inmediata (especificar tiempo de respuesta)	No fue evaluada ni se incluyó en la propuesta ganadora	Especificación contenida los estudios previos, pre pliego y pliego definitivo y no fue objeto de observación, luego debió haberse exigido por parte de LA UAECOB, no obstante, no fue incluida en la evaluación de la oferta y no fue soportada en la propuesta.

Fuente: Expediente contrato No. 301 de 2015 UAECOB

Las falencias detalladas permiten concluir incumplimiento de lo establecido en los literales d. y e. del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; numeral 1 del artículo 34, de la Ley 734 de 2002; el Manual de Contratación de la UAECOB- Comité Asesor y Evaluador - y específicamente respecto a la vigencia de las certificaciones, se infringe el numeral 7 Documentos de verificación técnica – Distribución Autorizada - de los Estudios Previos Ajustados proceso SASI 010 de 2015.

Los aspectos señalados, tienen su origen en deficiencias en el seguimiento y control de las actividades y/o etapas del proceso.

Análisis de la respuesta: Las modificaciones al proceso no fueron ajustadas en la matriz de evaluación diligenciada por el Comité Evaluador, por tanto se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.1.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria con presunta incidencia disciplinaria por inconsistencias en la justificación de las adiciones a los contratos No. 299 y 301 de 2015, dadas por el contratista, el supervisor y la contenida en los actos administrativos.

Para el caso del contrato No. 299 de 2015, la justificación para la adición registrada en la modificación No. 1 del 30 de diciembre de 2015, es contraria a la esbozada en la solicitud de modificación suscrita por el supervisor, quien la justifica en la necesidad de tener un stock, mientras que en el acto administrativo se soporta con el alza de la Tasa Representativa del Mercado -TRM-, durante el período de ejecución del contrato, siendo claro que los elementos son fabricados en el país.

Respecto al contrato No. 301, el 13 de noviembre de 2015 se suscribió acta de inicio y trece días después, el 26 de noviembre, el representante legal de la firma contratista cursa oficio con radicado 2015ER9520, mediante el cual solicita: “... *el favor, el poder contemplar una adición del 50% de este contrato, el cual sería en beneficio de la entidad y de los usuarios, teniéndose en cuenta que existe la necesidad a futuro dentro de la temporada invernal. Es por esa razón que hacemos este ofrecimiento y **más aún que para efectos de una producción, lo mínimo sería para 100 trajes.***” (El subrayado y negrilla es nuestro).

Así mismo, en la solicitud de modificación contractual de radicado 2015IE16361 del 24 de diciembre de 2015, el Subdirector Operativo, manifiesta que con este proceso se previó cubrir las necesidades de 656 integrantes del Cuerpo Oficial de Bomberos, siendo importante considerar la tenencia de un stock mínimo de elementos, en razón a que éstos son de uso recurrente y que pueden presentar desgaste y fatiga de los materiales; igualmente, que mediante el contrato No. 301 solo se pudieron adquirir 69 trajes de fontanero, por lo que se hace necesario realizar una adición presupuestal para la adquisición de 34 trajes más, siendo insuficientes para cubrir la necesidad total de dichos elementos.

Adicionalmente, en el acto administrativo de la modificación No.1, suscrita el 30 de diciembre de 2015, se menciona como justificación: “...4) *Que mediante memorando de solicitud de modificación contractual del 24 de diciembre de 2015, de la Subdirección Operativa el supervisor del contrato No. 301 de 2015, solicitó adicionar el valor del contrato en la suma de \$12.490.300, teniendo en cuenta que el alza en la TRM en el período de ejecución contractual, afecto la adquisición de un mayor número de elementos, los cuales por su especificidad son bienes importados. Así las cosas y conforme a la necesidad de la entidad de adquirir mayor cantidad de elementos de*



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

protección y seguridad para el desarrollo de la actividad bomberil en la atención en forma oportuna las emergencias relacionadas con incendios, explosiones e incidentes con materiales peligrosos. Por las razones, las partes acuerdan suscribir la presente modificación...”

De lo anterior se concluye:

- La justificación de la adición esbozada en la comunicación suscrita por el contratista, es diferente a la contemplada en la solicitud de modificación formulada por el Subdirector Operativo de la UAECOB y a su vez, éstas difieren de la contenida en el acto administrativo que la formalizó.
- Desde la publicación de la invitación a participar en el proceso de selección abreviada por subasta inversa- SASI 010 de 2015, se conoció el monto disponible para la contratación de cada uno de los tres (3) grupos que conformaron este proceso. Para el caso de los trajes de fontanero- grupo No.1, el presupuesto fue de \$24.980.600, el cual a los precios ofertados alcanzaba para 69 trajes; así las cosas, siendo éste conocido por la única firma que presentó oferta y a la que le fue adjudicado el contrato, no resulta lógico que 13 días después del inicio, el contratista solicite adición del 50%, argumentando que la producción mínima es de 100 trajes.

Con lo anterior se evidencia que la Entidad se acomodó a los requerimientos del contratista, puesto que como ya se mencionó, la firma contratada no tuvo en cuenta que la producción mínima era de 100 trajes, falencia que la UAECOB subsanó mediante la aprobación y suscripción de la modificación, sin probarse que realmente era necesaria la adición al contrato, más aún cuando este organismo de control evidenció que a 31 de julio de 2016, se encuentran en el almacén 266 trajes de fontanero, de los cuales, se infiere que 162 se adquirieron antes del 2015, los que no han sido entregados al personal operativo; por tanto, no han prestado utilidad alguna, con los consecuentes efectos respecto a la vigencia de la garantía otorgada por el fabricante. No obstante, se suscribe el contrato 301 de 2015, para adquirir 69 trajes más y se adiciona en 35, para un total de 104 trajes con las irregularidades detalladas anteriormente.

Lo anterior se origina en deficiencias en la etapa de planeación de los contratos, pues la entidad no definió la necesidad real de adquirir los elementos de protección personal de manera soportada, confiable y basada en las cantidades y condiciones reales con los que contaba antes de la contratación y el número de funcionarios a quienes se debían entregar.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Situación contraria a lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; literales a, b, c, d y h del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; así mismo, se desconoció el Principio de Responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que las entidades deben acatar en la gestión contractual, observando lo más conveniente para el cumplimiento del deber funcional que se le ha encomendado.

Análisis de la respuesta: La administración no desvirtúa con su respuesta lo observado por este Organismo de Control, toda vez que responde parcialmente, no puntualiza lo observado respecto al contrato 301/15 y menciona el contrato 300/15 que no fue observado, por tanto se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.1.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento del cronograma definitivo, establecido en la adenda 01 del 28 de agosto de 2015 - Proceso SASI 010 de 2015, al presentarse demora en la suscripción de las actas de inicio de los contratos Nos. 299, 300 y 301 de 2015.

El 23 de septiembre de 2015, se firmó el contrato de compra venta No. 299 y aproximadamente un mes después, se suscribe acta de inicio, el 27 de octubre, pese a que el registro presupuestal No. 564 que lo ampara se expidió el 23 de septiembre de 2015 y la aprobación de la póliza se dio el 25 del mismo mes; así mismo, el 23 de septiembre de 2015, se perfeccionó el contrato de compra venta No. 300 y aproximadamente mes y medio después, el 4 de noviembre, se suscribe acta de inicio, pese a que el registro presupuestal No. 565 que lo ampara se expidió el 23 de septiembre de 2015 y la aprobación de la póliza fue del 28 del mismo mes. De igual forma, el 24 de septiembre de 2015, se perfeccionó el contrato de compra venta No. 301 y mes y medio después, el 13 de noviembre, se suscribe acta de inicio, pese a que el registro presupuestal No. 568 que lo ampara es del 24 de septiembre y la aprobación de la póliza el 28 del mismo mes. Lo anterior permite evidenciar incumplimiento de la cronología del proceso y deficiencias en las funciones del supervisor.

Es válido mencionar que en la cláusula vigésima quinta de los contratos mencionados, se estableció: *“Para iniciar su ejecución se requiere la aprobación de la garantía única por parte de la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos, el registro presupuestal y el acta de inicio”*; no obstante, en el Manual de Contratación de la Entidad, vigente



desde el 30 de junio de 2015, capítulo 3 etapa contractual, acápite Ejecución, se definen tres requisitos para que pueda llevarse a cabo la ejecución del contrato, 1. El perfeccionamiento 2. El respectivo registro presupuestal y 3. Aprobación por parte de la Oficina Asesora Jurídica de las garantías exigidas para respaldar el cumplimiento de las obligaciones; así mismo señala que satisfechas estas exigencias, el interventor y/o supervisor del contrato debe proceder a proferir el acta de iniciación de ejecución del respectivo contrato estatal.

Al respecto, en el oficio de aprobación de la póliza expedido por la Oficina Asesora Jurídica, se señala: *“Se recomienda allegar Acta de Inicio en un tiempo inferior a (3) días o en su defecto enviar la justificación argumentando la fecha en la que se dará inicio, pasado este término si no se ha suscrito, debe modificar los amparos en cuanto a su vigencia de la garantía única.”*; no obstante, en las carpetas contractuales no reposa documento alguno donde figure la justificación de la demora en la suscripción del acta de inicio, tan solo en el texto de la solicitud de modificación, figuran algunas actividades realizadas antes de la fecha de suscripción del acta de inicio, relacionadas con la toma del tallaje (Grupos 1 y 2), lo que corresponde a la etapa de ejecución de los contratos.

Las falencias detalladas permiten concluir incumplimiento de lo establecido en los literales d. y e. del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; el Manual de Contratación de la UAECOB y numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la respuesta: La administración acepta lo observado por el equipo auditor, por lo tanto se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.1.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión de los contratos No. 299, 300 y 301 de 2015, relacionadas con: no existencia de soportes del cumplimiento de la obligación de capacitación, no modificación de los amparos de la póliza teniendo en cuenta la demora en la suscripción del acta de inicio y no existencia de informes periódicos por parte del supervisor.

Con la evaluación a los contratos mencionados se identificaron las siguientes falencias respecto a la supervisión:

- No se encontraron soportes documentales del cumplimiento de la obligación específica No. 11 a cargo del contratista: *“Capacitar a través de personal certificado por el fabricante a las personas designadas por la Supervisión del contrato, sobre la operación, cuidado, mantenimiento y corrección de las posibles averías de*



cada uno de los elementos, entregados, de acuerdo a las especificaciones contempladas en las especificaciones técnicas. Esta instrucción deberá certificarse y realizarse dentro del mes siguiente a la entrega de los elementos, previo acuerdo de fechas con el supervisor del contrato”; no obstante, para los contratos 300 y 301 de 2015, el 1 de abril y el 8 de marzo de 2016 respectivamente, el supervisor expide certificaciones de cumplimiento del contrato.

- En los expedientes contractuales no se encuentran informes periódicos de evaluación y/o actas de supervisión, respecto a la ejecución de los tres (3) contratos, actividad a cargo de la supervisión, establecida en el numeral 10 de la cláusula novena de los mismos.
- El supervisor no dio estricto cumplimiento al numeral 14 de la CLAUSULA NOVENA, -Supervisión- de los contratos Nos 299, 300 y 301 de 2015, toda vez que no veló para que los contratistas mantuvieran vigentes durante la ejecución de los mismos, cada uno de los amparos de las pólizas presentadas y aprobadas por la UAECOB, atendiendo a la demora en la suscripción de las actas de inicio.

Las falencias anteriores contravienen lo establecido en los apartes de los contratos ya señalados; el Manual de Contratación de la Entidad; los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; los literales b, d, y e del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; el numeral 1, del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y los oficios mediante los cuales se comunicó la designación del supervisor y la aprobación de las pólizas.

Análisis de la respuesta: La observación fue aceptada por la UAECOB por lo que se ratifica lo manifestado por el equipo auditor, como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.1.8 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por \$193.273.840 y presunta incidencia disciplinaria por mayor valor contratado y pagado en el Contrato No. 299 de 2015.

El Contrato de Compra Venta No. 299 de 2015, se suscribió el 23 de septiembre con la firma Asesorías y Productos en Prevención y Seguridad S.A.S., - ASPRESEG-, con el objeto de: *“Adquisición de elementos de protección personal para el personal operativo del CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ descritos de la siguiente manera: grupo 3 adquisición de guantes y monjas para la atención de*



incendios estructurales", por valor de \$408.117.230 incluida la adición y plazo de ejecución, de (4) cuatro meses contados a partir del 27 de octubre de 2015, fecha en la que se suscribió el acta de inicio.

De acuerdo con los documentos contenidos en el expediente del Contrato en referencia, se pudo establecer respecto a las cotizaciones del estudio de mercado, mediante las cuales se estableció el valor unitario del kit de Guantes y Monjas, lo siguiente:

- Que no obstante que ITURRI COLOMBIA cotizó Monja (cotización No. 2015-068 de fecha 26 de junio de 2015) por valor unitario de \$104.200, este no fue tenido en cuenta por la Entidad en el cuadro de evaluación de las cotizaciones para efectos de determinar el presupuesto oficial del contrato, así como tampoco se tuvo en cuenta la cotización enviada por Drager Safety de julio 2 de 2015 por valor de \$185.000 para las monjas y \$345.000 para guantes.
- En la determinación del presupuesto oficial del Contrato según la administración, se utilizó una cotización presentada por el GRUPO AURIGAS S.A.S por valor de \$180.000 para monjas y \$550.000 para guantes, la cual no forma parte del expediente del Contrato como tampoco de las publicaciones en el SECOP.

Pese a las inconsistencias señaladas, la UAECOB determinó una media aritmética de \$433.145 por kit, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO 5
DETERMINACIÓN DEL VALOR UNITARIO
GRUPO 3: GUANTES Y MONJAS SEGÚN LA UAECOB

Cifras en pesos

OFERENTES	PROPUESTA ECONOMICA GUANTES	PROPUESTA ECONOMICA MONJAS	TOTAL PROPUESTA ECONOMICA
GRUPO AURIGA SAS	550.000	180.000	730.000
HISPAMAS	No se detalla	No se detalla	285.652
ITURRI COLOMBIA SA	283.783	No se detalla	283.783
MEDIA ARITMETICA			433.145

Fuente: Cifras tomadas del expediente contractual No. 299 de 2015 y publicaciones en SECOP.

De acuerdo con las cotizaciones publicadas en el SECOP, el cálculo de la media aritmética tendría el siguiente resultado:

CUADRO 6
DETERMINACIÓN DEL VALOR UNITARIO



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

**GRUPO 3: GUANTES Y MONJAS SEGÚN COTIZACIONES
PUBLICADAS EN EL SECOP**

Cifras en pesos

OFERENTES	PROPUESTA ECONOMICA GUANTES	PROPUESTA ECONOMICA MONJAS	TOTAL PROPUESTA ECONOMICA
DRAGUER SAFETY	345.000	185.000	530.000
ITURRI COLOMBIA SA	283.783	104.200	387.983
MEDIA ARITMETICA			458.991

Fuente: Cifras tomadas del expediente contractual No. 299 de 2015 y publicaciones en SECOP.

Teniendo en cuenta que la modalidad de subasta inversa por selección abreviada, según normatividad contractual, tiene como único parámetro para seleccionar al contratista el precio de su oferta, el cual no puede ser superior al establecido a través de los estudios de mercado, que de acuerdo con el promedio obtenido por la entidad, correspondió a \$433.145 por unidad (kit); sin embargo, se evidenció que la UAECOB contrató y pagó 496 kits de guantes y monjas por \$822.810 por cada uno, valor que corresponde al de la oferta económica definitiva del contratista seleccionado y que resulta superior en \$389.665 por kit, originando un mayor valor pagado en cuantía de \$193.273.840, que se constituye en un presunto detrimento patrimonial, tal como se detalla a continuación:

**CUADRO 7
DETERMINACION DEL DETRIMENTO**

Cifras en pesos

VALOR UNITARIO CONTRATADO	VALOR UNITARIO ESTUDIOS DE MERCADO	DIFERENCIA	CANTIDAD DE GUANTES Y MONJAS INGRESADAS AL ALMACEN	VALOR DEL DETRIMENTO
822.810	433.145	389.665	496	193.273.840

Fuente: Cifras tomadas del expediente contractual No. 299 de 2015

En el presente caso se vulnera el **Principio de economía**, que implica que las condiciones del trámite contractual sean las estrictamente necesarias para la escogencia objetiva de la propuesta más favorable. Se observa que el valor unitario de los elementos adquiridos superan el valor obtenido en los estudios de mercado, dejando sin validez todas las gestiones adelantadas por la Entidad previo a la suscripción del contrato, actuación contraria al **principio de planeación** exigido por las normas de contratación estatal.

De otra parte se desconoce el **Principio de Responsabilidad** con que deben actuar los servidores públicos en la actividad contractual, pues ésta debe ceñirse a los postulados contemplados en la ley para cumplir con los deberes y obligaciones que se le imponen, que no es otra que



adelantar la contratación siempre observando lo que más le conviene a la Entidad para el cumplimiento del deber funcional que se le ha encomendado.

No atender los principios de economía, responsabilidad, eficiencia y eficacia, conlleva a incurrir en la omisión del cumplimiento del **Principio de Moralidad**, dado que es claro que adjudicar y celebrar contratos desconociendo los principios que lo rigen, atenta contra la moralidad social en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, pues no hay que perder de vista que es por ello que el ordenamiento jurídico colombiano ha considerado conveniente la creación de principios generales de la contratación estatal, y de esta forma tener un piso jurídico que le permita a los organismos de control velar por la correcta ejecución del gasto a través de la gestión contractual.

Además se transgrede el numeral 1.3- PRESUPUESTO OFICIAL del Pliego de condiciones definitivo, al señalar: "La oferta económica no podrá superar el valor del estudio de mercado"; artículos 2.2.1.2.1.2.2. y siguientes del Decreto 1082 de 2015; artículo 6 de la Ley 610 de 2000; numeral 2, artículo 5 de la Ley 1150 de 2007; literales a, b y h, del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; numeral 1, artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el Manual de Contratación de la UAECOB vigente para la época de los hechos.

De lo anterior se desprende que en el presente caso se causó un daño al patrimonio en cuantía de \$193.273.840, producto del quebrantamiento de los principios de la contratación estatal antes mencionados al adjudicar en forma irregular el referido Contrato.

Análisis de la respuesta: De acuerdo con los documentos contenidos en la carpeta financiera del Contrato de Compraventa No. 299/15, la UAECOB pagó por Kit de Guantes y Monjas \$822.810, tal como se demuestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 8
SOPORTES DE LOS PAGOS CONTRATO No. 299/15

Cifras en pesos

FACTURA				ORDEN DE PAGO		
No.	CANTIDAD KITS (GUANTES Y MONJAS)	VALOR UNITARIO \$	VALOR TOTAL \$	No.	FECHA	VALOR \$
ASP-775	365	822.810	300.325.650	3245	25/04/2016	300.325.650
ASP-879	131	822.810	107.788.110	3264	03/05/2016	107.144.509
				3265	13/05/2016	643.520
TOTAL	496	822.810	408.113.760			408.113.679

Fuente: Carpeta Financiera contrato 299/15



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Así mismo, la entrada a Almacén No. 64 del 19 de abril de 2016, registra un ingreso de 496 Kits de Guantes y Monjas de \$822.810, para un total de \$408.113.760.

Dadas las anteriores cifras se confirma que lo que realmente pagó la Entidad por cada kit de Guantes y Monjas fue de \$822.810, valor superior al establecido en los Estudios Previos, en un valor de \$389.665 por kit, lo que permite concluir un detrimento de \$193.273.840.

Por tanto, se confirma como hallazgo administrativo y fiscal en cuantía de \$193.273.840 y se remitirá a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá y con presunta incidencia disciplinaria, que será trasladado para lo de su competencia a la Personería de Bogotá. Se debe incluir en el Plan de Mejoramiento que se suscriba.

3.2 PROCESO SASI 014 DE 2015

3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria: La UAECOB no identificó claramente la necesidad a satisfacer mediante la suscripción de los contratos Nos. 348, 349 y 371 de 2015.

En los estudios previos para la adquisición de equipos de protección personal para incendios forestales (Grupo 1: Trajes Forestales; Grupo 2: Casco forestal, Monogafas y Protección respiratoria; y Grupo 3: Guantes), no se encuentra claramente definida la verdadera necesidad de los mismos. La entidad plasma el número de servicios prestados por incidente y señala que si no se adquieren o se renuevan los elementos y/o equipos de protección personal, la respuesta frente a los incidentes que se presenten en la ciudad, no sería la esperada; lo que no se constituye en un estudio de necesidades, el que debe partir de la identificación del número de trajes o equipos con que cuenta la UAECOB antes de la contratación,¹ así como las condiciones en que se encuentran, su distribución, atendiendo al número de funcionarios a los cuales se les debe suministrar, y uso; información que confrontada con el histórico de incidentes por tipología, permitiría determinar la necesidad real, de los mismos, análisis que debe ser consignado en los estudios previos que soportan la contratación.

¹ Se resalta el hecho que a la fecha de corte de la presente auditoría, 579 trajes forestales se encuentran en el almacén de la entidad, (250 adquiridos mediante el contrato No. 371 de 2015), con los consecuentes efectos respecto a la garantía otorgada por el fabricante.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ. D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Siendo el estudio de necesidades parte fundamental del proceso de planeación de la contratación, su identificación precisa y soportada permite asegurar el uso eficiente de los recursos, orientando a que sean utilizados para suplir una necesidad verdadera, en forma oportuna y en las cantidades requeridas.

El Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, se refirió también al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:

“... Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de los estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un proceso de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato...”

Lo observado además contraviene lo preceptuado en el literal h. del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

La situación descrita posiblemente se origina en que no se realizan consultas y análisis completos y oportunos para formular la necesidad acorde con lo verdaderamente requerido, circunstancia que afecta el uso eficiente de los recursos destinados a los mismos y que puede conllevar a que se presente el riesgo de pérdida de garantía otorgada por el fabricante, en el evento en que los trajes adquiridos no sean utilizados dentro del término en que ésta se encuentra vigente, falencia que puede atribuirse a las dependencias responsables de la elaboración de los estudios previos.

Análisis de la respuesta: Aunque la administración expone que para el estudio de necesidades se cuenta con un formato establecido dentro de los Estudios Previos, se debe tener en cuenta que la necesidad debe estar plenamente soportada con base en las consultas pertinentes e información actualizada que posee la entidad; por lo tanto se configuró un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.2.2 Hallazgo administrativo por deficiencias en la elaboración de los estudios de mercado proceso SASIP 014 DE 2015 - para la adquisición de elementos de protección personal.

Los estudios de mercado realizados por la entidad presentan información que no tiene relación directa con los elementos a adquirir en este proceso y no presta ninguna utilidad a efectos de establecer los precios de mercado de los elementos requeridos por la UAECOB, tal como se demuestra a continuación:

En el numeral 5. VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO Y LA JUSTIFICACIÓN DEL MISMO. TABLA 4. Adquisiciones históricas de otras entidades nacionales, se relacionan contratos como No. 244 de 2014 de la Alcaldía del Municipio de Puerto Boyacá cuyo objeto es *“Adquisición de elementos para la atención inmediata de emergencias de incendios forestales originados por el fenómeno del niño en el municipio de Puerto Boyacá, Boyacá”*, el que consultado en el SECOP no contempla ninguno de los elementos objeto del proceso adelantado en la UAECOB; lo mismo sucede con el contrato No. 008 de 2014 suscrito por la Alcaldía del Municipio de Neiva cuyo objeto es *“la adquisición de vehículos de extinción de incendios y camioneta de desplazamiento rápido para la extinción de incendios”*. En cuanto al contrato SA-SGOB-004 de 2014, suscrito por la Gobernación de Caldas, los elementos adquiridos fueron: Bomba portátil, Batefuegos, rastrillos, machetes y palas, con lo que se demuestra que no son referente útil para el proceso en estudio.

Lo observado contraviene lo preceptuado en los literales e, f y h del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la respuesta: La UAECOB es consciente de las falencias que han tenido en la elaboración de los estudios previos, por tanto las acciones de mejora deben ser plasmadas en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el no cumplimiento del cronograma del proceso No. 014 de 2015, al presentarse demora en la suscripción del contrato No. 371 de 2015 y del acta de inicio.

El 30 de diciembre de 2015, la UAECOB suscribió el contrato de compra venta No. 371, con el Consorcio TI, conformado por las firmas: TWITY S.A. y GRUPO INDUSTRIAL INDUNIK S.A.S., con porcentaje de participación del 20 y 80% respectivamente; cuyo objeto consistió en: *“Adquisición de elementos de protección personal para atención de incidentes forestales (traje, casco, monogafas, máscara de respiración y guantes) grupo 1. (traje forestal).”*, por valor de \$344,677.147 y plazo de

ejecución, de (3) tres meses contados a partir del 19 de enero de 2016, fecha en la que se suscribió el acta de inicio, plazo que fue prorrogado por 60 días.

Con Resolución No. 836 del 02 de diciembre de 2015, se adjudicó el Proceso de Selección Abreviada para la Adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes por Subasta Inversa Presencial No. SASIP-014-2015.

De acuerdo con el cronograma del proceso, el contrato se debió suscribir al siguiente día hábil de la notificación de la Resolución de Adjudicación; por tanto, teniendo en cuenta que el 17 de diciembre de 2015, se publicó la Resolución No. 836, en la página del SECOP, el contrato se debió suscribir el 18 de diciembre; no obstante, su legalización se hizo el 30 de diciembre, deficiencia posiblemente atribuible a la Oficina Asesora Jurídica de la entidad.

Así mismo, la póliza fue aprobada el 18 de enero de 2016 y el acta de inicio se suscribe el 19 de enero del mismo año, con lo que se evidencia que se excedió el término de tres (3) días hábiles siguientes a la firma del contrato, para la suscripción del acta de inicio, establecido en el Manual de Contratación de la UAECOB, deficiencia atribuible a la Oficina Asesora Jurídica, Contratista y/o Supervisor, situación que conllevó a que los bienes adquiridos mediante este contrato, fueran recibidos por la entidad el 17 de junio de 2016, esto es ocho (8) meses después de iniciado el proceso de subasta inversa (30 de octubre de 2015).

Lo descrito contraviene el cronograma del proceso, el Manual de Contratación de la UAECOB, los literales b. y d. del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la respuesta: La administración acepta lo observado por el equipo auditor, por lo tanto se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de oportunidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de la UAECOB, relacionada con el suministro de las tallas para la elaboración de los trajes forestales, contrato 371 de 2015.

Pese a que el acta de inicio del contrato se suscribió el 19 de enero de 2016, de acuerdo con la información contenida en el expediente contractual, a 5 de abril del



mismo año, esto es, faltando 13 días para que terminara el plazo inicial de ejecución, la totalidad de tallas de los trajes no habían sido suministradas por la UAECOB al contratista, lo que dio lugar a que se tuviera que suscribir la modificación No. 1, prorrogando el plazo de ejecución hasta el 17 de junio de 2016.

De una parte, cabe mencionar que la Subdirección Operativa de la entidad fue el área que requirió los trajes forestales, por tanto, debió facilitar de manera oportuna la toma del tallaje; así mismo, es válido retomar el parágrafo 2 de la cláusula novena del contrato, donde se establece la obligación a cargo del supervisor de presentar informes periódicos al director y a la Oficina Asesora Jurídica, los cuales no figuran en el expediente contractual, informes que darían cuenta de las falencias en cuanto a la toma del tallaje, entre otros. Adicionalmente, se resalta el hecho que no se elaboró cronograma de ejecución donde se establecieran términos de cada una de las actividades necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones y objeto contractual.

Situación que contraviene los numerales 1 y 4, de la cláusula octava; los numerales 1, 9 y 10 de la cláusula novena del contrato 371 de 2015; artículo 84 de la Ley 1174 de 2011; los literales a, b, y d, del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, así como el Manual de Contratación de la UAECOB.

Análisis de la respuesta: La administración acepta lo observado por el equipo auditor, por lo tanto se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no publicación en el SECOP de la modificación No. 1 contrato 371 de 2015, suscrita el 18 de abril de 2016.

Consultado el SECOP se evidenció que el acto administrativo de modificación para prorrogar el contrato No. 371 de 2015 por 60 días, no fue publicado, lo que infringe lo establecido en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, los literales d., y e., del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el Manual de Contratación de la Entidad parte pertinente.

Análisis de la respuesta: La administración acepta lo observado por el equipo auditor, por lo tanto se configura un hallazgo administrativo con presunta



incidencia disciplinaria, el que será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.3 CONTRATO DE COMPRAVENTA No. 500 DE 2014

El 30 de diciembre de 2014, la UAECOB suscribió el contrato de compra venta No. 500, con CI MCA S.A.S, cuyo objeto consistió en: *"Compraventa de colchones de seguridad para el rescate de personas"*, por valor de \$572.100.000 y plazo de ejecución de tres (3) meses contados a partir del 7 de enero de 2015, fecha en la que se suscribió el Acta de Inicio.

3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia penal y disciplinaria por celebración indebida del Contrato No. 500 de 2014, al no estar soportada la causal invocada para la contratación directa -Oferente Único-, y la inexistencia de Estudios de Mercado para la adquisición de colchones de seguridad en el rescate de personas.

Evalrados los documentos del expediente contractual, se observa que la Entidad no realizó estudios de mercado, pues se limitó a determinar el valor del contrato basada en una (1) cotización, la cual fue expedida por la empresa a la que finalmente, y bajo la modalidad de contratación directa, se le adjudicó el Contrato No. 500 de 2014. Pese a que se menciona que otras empresas del Estado han adquirido este tipo de elementos, la UAECOB no consultó otras fuentes para determinar el valor del contrato, como lo son: la consulta de bases de datos especializadas, el análisis de consumos y precios históricos y en sí, la solicitud de varias cotizaciones.

Lo descrito se soporta en el hecho que en el valor estimado del Contrato y la justificación del mismo que figura en el numeral 5 de los Estudios Previos, se hace referencia al Valor Unitario Promedio - Cotizaciones -, detallando el costo unitario de dos tipos de colchones: uno por \$55.800.000 y el otro por \$39.550.000, cotización presentada por la Empresa CI MCA S.A.S., el día 10 de diciembre 2014, pese a que la invitación a cotizar la cursó la Entidad el 12 de diciembre del mismo año, esto es, dos (2) días después de presentada la cotización para colchones de seguridad; así mismo, se encontró que la mencionada cotización contiene cifras idénticas a las consignadas en los Estudios Previos.

Lo anterior, con el agravante que la UAECOB argumenta la no pluralidad de oferentes y procede a suscribir el Contrato de Compraventa por la modalidad de contratación directa, causal que no fue plenamente probada en los Estudios



Previos al Contrato, al no demostrar con razones técnicas y/o económicas, el por qué la marca VETTER ofrecida por el contratista, es la opción más favorable, y/o si es la única marca que importa los bienes requeridos al país; información que debería figurar en el Análisis del Sector.

Situación con la que presuntamente se incumple con lo señalado en el numeral 1.1.1 del Manual de Contratación de la UAECOB; los literales a), e), y f) del artículo segundo de la ley 87 de 1993; los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; el artículo 410 de la Ley 599 de 2000, por la inobservancia de uno de los requisitos esenciales para la celebración del Contrato como lo es la demostración de la causal de no pluralidad de oferentes para contratación directa.

Análisis de la respuesta: En la respuesta al Informe Preliminar la UAECOB adjunta documento de diciembre 16 de 2014, mediante el cual la empresa VETTER certifica que la firma CI IMCA S.A.S, es el Único Distribuidor en el territorio Colombiano de la mencionada marca. Se reitera que la UAECOB no demostró con razones técnicas y/o económicas, el porqué la marca VETTER ofrecida por el contratista, es la opción más favorable, y/o si es la única marca que importa al país el bien requerido; información que debería figurar en el Análisis del Sector y que es fundamental para argumentar la no pluralidad de oferentes, causal invocada para proceder a la selección por contratación directa.

Así mismo, es determinante mencionar que la cotización suministrada por la empresa contratista, (dos (2) días antes de la invitación a cotizar cursada por la entidad), presenta similares especificaciones técnicas a las que se establecieron en el Anexo Técnico de los Estudios Previos; por tanto, es posible colegir que las especificaciones exigidas correspondan única y exclusivamente a la marca Vetter, sin embargo, la entidad no presenta sustentación que permita concluir que esas sean las especificaciones requeridas para los colchones de rescate.

Igualmente, con la consulta en la Web, se pudo establecer que existen otras empresas que fabrican y venden colchones inflables para rescate en alturas, como son: Pesco S.A. en Antofagasta Chile, J.T. Scurlock de Estados Unidos, entre otras.

Con base en lo anterior, la justificación de la modalidad de selección no se encuentra soportada como lo ordena el artículo 80, del Decreto 1510 de 2013: *“Contratación Directa cuando no exista pluralidad de oferentes..”*. Así las cosas, lo observado se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia penal y disciplinaria, el cual será trasladado a la Fiscalía General de la Nación y a la

Personería Distrital para lo de su competencia y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, violación de los Principios de Publicidad y Transparencia por la no publicación de los Estudios Previos al Contrato 500 de 2014.

Evaluada la documentación correspondiente al contrato en mención, se observa que la UAECOB vulneró los principios de Publicidad y Transparencia, toda vez que no publicó en el SECOP los estudios previos del mismo, lo que impidió que más empresas conocieran del Proceso y pudieran ofertar los elementos objeto del Contrato, desconociéndose el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013; Artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 de diciembre de 2007, radicación número: 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715) y otros, Consejero Ponente: Ruth Stella Correa, señala que el principio de Transparencia *“persigue la garantía que en la formación del contrato, con plena publicidad de las bases del proceso de selección y en igualdad de oportunidades de quienes en él participen, se escoja la oferta más favorable para los intereses de la administración, de suerte que la actuación administrativa de la contratación sea imparcial, alejada de todo favoritismo y, por ende, extraña a cualquier factor político, económico o familiar.*

Por consiguiente, este principio aplicado a la contratación pública, excluye una actividad oculta, secreta, oscura y arbitraria en la actividad contractual y, al contrario, propende por una selección objetiva de la propuesta y del contratista del Estado para el logro de los fines de la contratación y la satisfacción de los intereses colectivos, en los términos del artículo 29 de la Ley 80 de 1993, en forma clara, limpia, pulcra, sana, ajena a consideraciones subjetivas, libre de presiones indebidas y en especial de cualquier sospecha de corrupción por parte de los administradores y de los particulares que participen en los procesos de selección contractual del Estado.

La Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, entroniza este principio principalmente en los procedimientos de selección, en la definición de las bases de los mismos -elaboración de los pliegos y términos de referencia- y en la publicidad que debe darse a éstos y a la contratación pública en general. En conclusión, el principio de transparencia, previsto en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 garantiza otros principios, entre los que se encuentran los de imparcialidad, igualdad, moralidad y selección objetiva en la contratación, para lo cual se instrumente procedimientos de selección, con actuaciones motivadas, públicas y controvertibles por los interesados, con el fin de elegir la mejor oferta, razón por la cual cabe remitirse para la debida comprensión de este principio a los comentarios efectuados en torno a aquellos”.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Análisis de la respuesta: Con la respuesta al Informe Preliminar la UAECOB adjuntó la Directiva 007 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación, Directiva 016 y Circular 009 de 2011, expedidas por la Alcaldía Mayor de Bogotá, cuyas temáticas están relacionadas con la publicación de los documentos contractuales, los que se soportan en el Decreto 2474 de 2008, el cual fuese derogado por el 734 de 2012 y este último derogado por el 1510 de 2013, por tanto, la norma vigente para la época en que se inició el proceso de Contratación, es el decreto 1510 de 2013, que en su artículo 19, establece la obligatoriedad de publicar los documentos contractuales, sin hacer exclusiones.

Así mismo, al no estar debidamente probada la causal de la No Pluralidad de Oferentes para la selección por contratación directa, no se acepta la respuesta de la entidad por cuanto no tendría aplicabilidad la normatividad esbozada por la UAECOB respecto a la no publicación de los Estudios Previos.

Por lo anterior, lo observado se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

ANEXO CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN		
1. ADMINISTRATIVOS	15	N.A	3.1.1	3.1.2	3.1.3
			3.1.4	3.1.5	3.1.6
			3.1.7	3.1.8	3.2.1
			3.2.2	3.2.3	3.2.4
			3.2.5	3.3.1	3.3.2
2. DISCIPLINARIOS	13	N.A	3.1.1	3.1.2	3.1.4
			3.1.5	3.1.6	3.1.7
			3.1.8	3.2.1	3.2.3
			3.2.4	3.2.5	3.3.1
			3.3.2		
3. PENALES	1		3.3.1		
4. FISCALES	1	\$193.273.840	3.1.8		

N.A: No aplica.