

INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD ESPECIAL A LOS CONTRATOS DE OBRA 469 Y 484 DE 2010 DE  
LA UAESP

SECTOR HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS UAESP

PERIODO AUDITADO 2011 y 2012

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD -2012  
CICLO: III

BOGOTÁ D. C. DICIEMBRE DE 2012

INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD ESPECIAL A LOS CONTRATOS DE OBRA 469 Y 484 DE 2010 DE  
LA UAESP

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS UAESP

Contralor de Bogotá Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar Ligia Inés Botero Mejía

Director Sectorial Adriana del Pilar Guerra Martínez

Subdirectora de Fiscalización aria Adalgisa Caceres

Asesor Jurídico Julián Darío Henao Cardona

Equipo Auditor Jorge Alexis Rodríguez M. – Líder

Audidores  
Elsa Casas Rodríguez



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

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

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL	4
2. OBJETIVO	7
3. ANTECEDENTES	7
3.1. SEGUIMIENTO ACCIONES DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	7
4. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	8
4.1 CONTRATO 469	8
4.2 CONTRATO 484	10
4.3 CONTRATO 470	13
5. CONCLUSIONES	15
6. ANEXOS 1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS	16



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**1. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE  
INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL**

Doctora  
NELLY MOGOLLON MONTAÑEZ  
Directora General  
UNIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS PUBLICOS - UAESP  
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial, a la Unidad Administrativa de Servicios Públicos, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el desarrollo de los contratos de obra 469 y 484 de 2010.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por el Equipo Auditor. El compromiso de la Contraloría de Bogotá, consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno en el área evaluada.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, fueron corregidos (o serán corregidos) por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales.

En todo caso, me permito presentar los aspectos más relevantes del presente informe de auditoría así:

## **Concepto Sobre Gestión y Resultados**

La evaluación a la ejecución de los contratos de obra 469 y 484 de 2010, muestra que las obras contratadas a través del contrato 469, fueron desarrolladas completamente en cumplimiento de lo establecido en el objeto contractual. Para el caso del contrato 484, se observó que se presentaron retrasos en la ejecución de las obras, generados principalmente por la carencia de estudios previos completos, requeridos para la planeación de los procesos de contratación; la presente situación vislumbra la necesidad por parte de la UAESP de contar con controles oportunos y eficaces para garantizar que los procesos contractuales cuenten con los estudios previos y toda la información técnica requerida que minimicen los riesgos durante la ejecución de los contratos y los mismos se lleven a cabo dentro de los plazos programados.

En relación al contrato 470 de 2010 a través del cual se realiza interventoría a los contratos de obra 469 y 484 de 2010, se observó la existencia de los informes a través de los cuales se controla la correcta ejecución de los contratos de obra. Este contrato termina el 31 de diciembre de 2012, es decir, cinco (5) meses antes del contrato 484 al que realiza la interventoría, el cual finaliza el 29 de mayo de 2013.

Conforme a nuestra competencia, este ente de control, realizará los seguimientos que se consideren pertinentes.

## **Consolidación de Hallazgos**

No se presentaron hallazgos en esta auditoría.

Bogotá, D.C. Diciembre de 2012.

**ADRIANA DEL PILAR GUERRA MARTINEZ**  
Directora del Sector Hábitat y Servicios Públicos

## 2. OBJETIVO

Verificar el cumplimiento jurídico y financiero de los contratos de obra Nos: 469 y 484 de 2010 junto con los informes de supervisión y/o interventoría.

## 3. ANTECEDENTES

En la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular PAD 2011, vigencia 2010, se detectó el hallazgo “3.6.2 Hallazgo Administrativo - Falta de estudios previos completos”, que establece que: “Al revisar las carpetas de los contratos 469 y 484 de 2010, se evidenció que los estudios previos no están completos para la realización de contratos de obra 469 y 484 de 2010 y ejecución de los mismos....”, en él se mostraban diferentes situaciones y hechos que generaban incertidumbre frente a la ejecución de los contratos, razón por la cual se hacía necesario realizar una auditoría que permitiera verificar que las obras se realicen y que las deficiencias detectadas no generaran sobrecostos de ningún tipo para la UAESP.

### 3.1 SEGUIMIENTO ACCIONES DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

La acción correctiva planteada por la administración para la observación se describe así:

*“Incorporar en el Manual de Procedimientos de Contratación los siguientes aspectos:*

- 1- Puntos de control y seguimiento para garantizar la suficiencia en los estudios previos;*
- 2- Detallar las características de los estudios previos según la contratación.”*

Como soporte del cumplimiento de la acción de mejoramiento la UAESP planteo lo siguiente:

*“Con ocasión a la formulación de este hallazgo, en el Plan de Mejoramiento a diciembre de 2011, se plasmó lo siguiente:*

*La Dirección de Estrategia realiza un análisis de las propuestas de los puntos de control que deben ser incluidos en el manual de procedimientos, en el cual se concluye que muchos de estos puntos son incluidos en la nueva legislación anticorrupción en lo relacionado al estado de maduración de los proyectos. Por otra parte, el detalle de las características de los estudios previos según la contratación también se incluye en la mencionada ley. ”*

Situación que generó que el hallazgo fuera cerrado en la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral PAD 2012 con una calificación de 1.85.

#### 4. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

Se realizó una evaluación a toda la información registrada en los contratos de obra 469 y 484 de 2010 objeto de la auditoria y al contrato 470 de 2010 correspondiente a la interventoría de los dos contratos de obra.

##### 4.1 CONTRATO 469

Contrato que tiene por objeto *“Realizar Las Obras De Mantenimiento De Las Vías Principales Del Cementerio Central D.C.”*, suscrito entre la UAESP y el CONSORCIO VIAL CENTRAL, inició el 30 de diciembre de 2010, con plazo inicial proyectado de 6 meses con un precio inicial de \$2.941.002.075 y se pactó un anticipo por valor de \$ 1.176.400.830.

Este contrato tuvo tres prorrogas, la segunda de ellas con una adición de \$813.380.653, terminado el 25 de febrero de 2012, con un costo total de \$3.751.771.367, se liquidó el 24 de julio de 2012.

En la evaluación se evidenció que existen los informes de interventoría de seguimiento del contrato que permiten garantizar el cumplimiento de las obras objeto del mismo.

Además, se verificó que las prórrogas efectuadas al contrato, no le generaran mayores costos a la UAESP, en este sentido se observó que no se efectuaron pagos adicionales, fruto de los retrasos en la entrega de obra, ni hacia el contratista, ni hacia la interventoría del contrato. La adición que se presentó, es resultado de cantidades de obra adicional que no estaba contemplada en el contrato inicial y producto de ello se aumentó el valor a pagar al interventor en \$ 73.204.258. Este valor es de acuerdo a la cláusula sexta, parágrafo cuarto, del contrato de interventoría 470 de 2010, en la que se establece que el valor final del contrato 470 corresponde al 9% sobre el valor final de cada contrato de obra.

La visita realizada el día 16 de noviembre de 2012 al Cementerio Central, alrededor de todas las vías principales, permitió constatar visualmente que las obras objeto del contrato fueron realizadas, lo cual puede evidenciarse en el siguiente registro fotográfico:

Tabla 1. Registro fotográfico contrato 469 de 2010.

Foto 1: Vía vehicular	Foto 2: Vía vehicular.
-----------------------	------------------------



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

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



Foto 3: Vía peatonal.



Foto 4: Iluminación Baroled en vía peatonal.



Foto 5: Vía peatonal y ubicación de arboles.



Foto 6: Vía peatonal y ubicación de arboles.



Fuente: equipo auditor.  
4.2 CONTRATO 484

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

El contrato 484 de 2010, tiene por objeto contratar la Construcción de la Segunda Etapa del Parque Cementerio Serafín D.C, con el contratista Unión Temporal la Serafina, fue suscrito el 29 de diciembre de 2010, con un plazo inicial de 11 meses con un valor inicial de \$2.828.495.019 y se pactó un anticipo por valor de \$ 1.414.247.509,42.

Se observó que, durante la mayor parte del tiempo en el que el contrato estuvo sin ejecución, solo se autorizó la entrega al contratista de una parte del anticipo por un valor de \$200.000.000, posterior a la fecha de reinicio de la suspensión del contrato se autorizó un desembolso por \$ 650.000.000, por tanto, a la fecha de realizada la auditoria se había autorizado un total de \$850.000.000, quedando pendiente \$ 564.247.509,42, de acuerdo a la tabla siguiente:

Tabla 2. Desembolso anticipo contrato 484

FECHA	VALOR
09 de febrero de 2011	\$200.000.000
11 de septiembre de 2012	\$650.000.000
Total desembolsado	\$850.000.000
% de anticipo desembolsado	60,1%
Pendiente de desembolsar	\$564.247.509,42

Fuente: UAESP.

El contrato inició el 30 de diciembre de 2010, programado para terminar el 30 de noviembre de 2011, sin embargo, se presentaron diferentes inconvenientes en la ejecución del mismo, lo que motivó la prorroga en dos ocasiones y la suspensión en una, como se detalla a continuación:

Tabla 3. Prorrogas y suspensiones al contrato 484.

PRORROGA O SUSPENSIÓN	DESCRIPCIÓN
P1	Del 29 de noviembre de 201,1 por un término de 3 meses.
S1	Del 20 de febrero de 2012, por un término de 183 días, reiniciándose el 21 de agosto de 2012.
P2	Del día 29 de agosto de 2012 por un plazo de 9 meses; la fecha de reinicio de la obra se dio el 4 de septiembre de 2012 y está proyectado su



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

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

	terminación el 29 de mayo de 2013.
--	------------------------------------

Fuente: UAESP.

Se observó que las demoras presentadas durante la ejecución del contrato están principalmente relacionadas con los tramites de la licencia de construcción, la necesidad de la realización del estudio de amenaza y riesgo por remoción en masa, junto al requerimiento de la Curaduría 1, de actualizar las memorias del diseño estructural con la microzonificación sismológica, actual de Bogotá, que fue reglamentada en enero de 2011, situaciones que no solo demoraron la ejecución del contrato sino que requirieron obras que no estaban dentro de lo inicialmente pactado.

Así mismo, se verificó, que la mayor permanencia en obra que se presentó durante la ejecución del contrato no le generara mayores costos a la UAESP, en este sentido se observó que a la fecha de la auditoria no hubo pagos adicionales fruto de los retrasos de la obra ni tampoco hacia el contratista, sin embargo el contrato aún se encuentra en ejecución y hasta que se dé la terminación y liquidación del mismo se debe concluir. El equipo auditor verificó que se ha avanzado en la construcción de las bases o cimientos y se espera que la obra esté completamente terminada a finales de mayo de 2013.

Respecto de los pagos realizados a la interventoría del contrato de obra 484 de 2010, se observó que, durante el período en que la ejecución del mismo estuvo inactiva, no se generaron cobros por parte del interventor, el único pago que se efectuó en relación a este contrato, corresponde al anticipo entregado el 09 de febrero de 2011 equivalente a \$68.654.773, entregado anterior a la suspensión de la obra que se dio el 20 de febrero de 2012.

De acuerdo con la evaluación de lo establecido en el contrato de interventoría, es importante señalar que a la luz de las obligaciones contractuales pactadas con el interventor, la mayor permanencia en obra del contrato no deberá generar un mayor costo para la UAESP, pues de acuerdo a lo que se establece en la cláusula sexta del documento contractual el valor se pactó a precio global fijo, sin formula de reajuste, en concordancia con el párrafo cuarto de la misma clausula, en la que se estipula que el valor final del contrato 470 de 2010, se pacta en un 9% sobre el valor final de cada contrato de obra.

La visita realizada por el equipo auditor el día 16 de noviembre de 2012 al Parque Cementerio Serafín, permitió constatar visualmente que las obras objeto del

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

contrato se encuentran en ejecución, lo cual se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Tabla 4. Registro fotográfico contrato 484 de 2010.

Foto 1. Muro de contención obra de mitigación.	Foto 2. Cimentación
	
Foto 3. Acero muros pantalla en concreto.	Foto 4. Parte de área en relleno compactado.
	

Foto 5. Formaleta del muro de contención.	Foto 6. Corte del terreno que puede sufrir desestabilización y que produjo las obras adicionales.
---	---



Fuente: equipo auditor.

#### 4.3 CONTRATO 470

Contrato que tiene por objeto *“Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental en los contratos que suscriba la UAESP, para mantenimiento de vías principales del Cementerio Central D.C., y/o construcción Segunda Etapa Parque Cementerio Serafín”*, suscrito con el contratista Universidad Nacional de Colombia, el 24 de diciembre de 2010, con un plazo inicial de 11 meses por un valor inicial de \$522.868.807.

Inició el 30 de diciembre de 2010, con una fecha inicial de terminación del 30 de noviembre de 2011. Sin embargo, debido a los diferentes retrasos que se presentaron en la ejecución de los contratos a los que le hacía interventoría hubo la necesidad de realizar a la fecha cinco (5) prórrogas y una (1) suspensión del contrato:

Tabla 5. Prórrogas y suspensiones contrato 470.

PRORROGA O SUSPENSIÓN	DESCRIPCIÓN
P1	Por 17 días, termino el 17 de diciembre de 2011.
P2	Por 70 días, termino el 25 de febrero de 2012.
P3	Por 120 días, termino el 24 de junio de 2012.
S1	Por 30 días iniciales con una prórroga de 15 días, reiniciando el 10 de julio de 2012.

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

P4	Por 13 días, que termino el 21 de agosto de 2012.
P5	Con fecha de terminación el 31 de diciembre de 2012.

Fuente: UAESP.

Al verificar la información suministrada se observó que este contrato de interventoría tiene como plazo hasta el 31 de diciembre de 2012 (con sus respectiva 5 prorrogas) y el contrato 484, con base a su ultima prorroga tiene como plazo hasta 29 de mayo de 2013. Por lo tanto, el contrato de interventoría se termina cinco (5) meses antes que el contrato de obra al cual está desarrollando su actividad.

A la fecha se han realizado los siguientes pagos:

Tabla 6. Relación de pagos contrato 470 de 2010.

PERIODO	VALOR DEL SERVICIO	NO. FACTURA	FECHA FACTURA	VALOR DE LA FACTURA	FECHA DE PAGO
Anticipo del 40% del valor del contrato.	\$ 209.147.923	693		\$ 209.147.923	09/02/2011
20/2/2010 al 31/05/2011	\$ 62.543.902	850	02/11/2011	\$ 62.543.902	11/11/2011
01/06/2011 al 30/09/2011	\$ 57.395.934	865	17/11/2011	\$ 57.395.934	20/12/2011
01/10/2011 al 31/01/2012	\$ 77.461.459	943	22/03/2012	\$ 77.461.459	03/05/2012
Total				\$406.549.218	

Fuente: información UAESP.

Del valor pagado a la interventoría de \$406.549.218, la suma de \$337.894.445 corresponde a la interventoría del contrato 469 de 2010 que ya se encuentra liquidado, es decir, que del contrato 484 de 2010 que está en ejecución se ha pagado un anticipo de \$ 68.654.773.

En relación a los informes de interventoría, se observó la existencia de éstos, lo cual corresponde a todo el período de ejecución del contrato 469 de 2010 y parte de lo hasta ahora ejecutado del contrato 484 de 2010. Además, se evidenció la participación del interventor en diferentes aspectos relacionados con el cumplimiento del objeto contractual.

## 5. CONCLUSIONES

Tomando como referencia los resultados obtenidos de esta evaluación se concluye que:

- Los retrasos presentados en la ejecución de las obras muestran la importancia y necesidad de contar por parte de la UAESP con unos estudios previos completos, requeridos para la planeación de los procesos de contratación. Lo cual está relacionado con el artículo 209 de la Constitución, los principios de la contratación consagrados en el artículo 23 de la ley 80 de 1993, artículo tercero de la ley 610 de 2000 y artículo tercero de la ley 1437 de 2011.
- El contrato 470 de 2010, termina el 31 de diciembre de 2012, es decir, cinco (5) meses antes de la terminación del contrato de obra 484 al que realiza la interventoría, el cual finaliza el 29 de mayo de 2013.
- La mayor permanencia en obra, no debería generar mayores costos de interventoría para la UAESP, salvo que se realicen obras adicionales, esto de acuerdo a lo establecido en la cláusula sexta del contrato 470 de 2010.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**6. ANEXO 1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS.**

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	-	-	
CON INCIDENCIA FISCAL	--	--	
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	--	--	
CON INCIDENCIA PENAL	--	--	

NA: No aplica