



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 117

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE REHABILITACIÓN Y
MANTENIMIENTO VIAL – UAERMV

Período Auditado 2015

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

Bogotá D.C., Noviembre de 2016

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE REHABILITACIÓN Y
MANTENIMIENTO VIAL - UAERMV

Contralor de Bogotá	Juan Carlos Granados Becerra
Contralor Auxiliar	Andrés Castro Franco
Director Técnico Sector Movilidad	Clara Viviana Plazas Gómez
Subdirectora de Fiscalización Infraestructura	Vianney Celedón Aponte
Asesor	Doris Clotilde Cruz Blanco
Gerente	Luis Alejandro Tovar Arias
Equipo de Auditoría	Saúl Fonseca García Joaquín Ricardo Bejarano Lozano César Ariel Figueroa Myriam Sichacá Castiblanco

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES	1
2.	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA.....	4
3.	RESULTADO DE LA AUDITORIA	5
3.1.	CONTRATO DE OBRA NO. 352 DE 2015.....	5
3.1.1	<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la UAERMV, para la ejecución adecuada del contrato de obra No. 352 de 2015, no aplicó lo establecido en el numeral 8.2 del Manual de Interventoría y Supervisión al no asegurarse el diligenciamiento del Formato CON FM-044 “Acta de entrega de Interventoría y supervisión”, lo que presuntamente ha impedido que se realicen nuevos pagos y por ende no se haya liquidado este contrato.</i>	6
3.2.	EVALUACIÓN CONTRATO DE OBRA NO. 354 DE 2015.....	7
3.2.1	<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$51.028.042, toda vez que la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial UAERMV, estableció en los pliegos de condiciones de la Licitación Pública LP-02-2015 y en el contrato de obra No. 354 de 2015 un porcentaje de Administración, Imprevistos y Utilidades (AIU) mayor al estipulado en el manual de contratación.</i>	8
4.	ANEXO	15
4.1.	CUADRO CONSOLIDADO DE OBSERVACIONES	15



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C., Noviembre 23 de 2016

Arquitecto

ALVARO SANDOVAL REYES

Director (E)

Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial

Carrera 30 No.24-90 Piso 16

Código Postal 111311

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 entidad Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAERMV, sobre el pago del AIU de los contratos 352 y 354 de 2015, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

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 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 el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que existen aspectos por mejorar y/o corregir en la planeación y estructuración de los procesos de contratación de la Licitación Pública No. LP-02-2015 y en los contratos de obra No. 352 de 2015 y 354 de 2015.

Producto de la revisión del contrato de obra No. 352 de 2015, se logró determinar deficiencias en los mecanismos de control interno, al omitir el cumplimiento de lo dispuesto en los manuales internos de la entidad, específicamente el Manual de Interventoría y/o Supervisión de contratos de la UAERMV.

Respecto a la evaluación del contrato de obra No. 354 de 2015, se encontró que la estructuración de los procesos de contratación bajo la modalidad de la Licitación Pública, no están articulados con lo establecido en el Manual de Contratación Versión 6.0. que se encuentra vigente, porque a pesar que se establece en el Manual un porcentaje máximo del 30% para el AIU, se suscribieron contratos con porcentajes superiores.

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 UAERMV 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 presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este Órgano de Control.

Atentamente,

CLARA VIVIANA PLAZAS GÓMEZ
Directora Técnica Sector Movilidad

Revisó: Dra. Vianney Celedón Aponte-Subdirectora de Fiscalización Infraestructura
Dr. Luis Alejandro Tovar Arias-Gerente Equipo Auditor
Elaboró: Equipo Auditor



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

De conformidad con el plan de trabajo aprobado, se realizó seguimiento a los pagos del AIU (administración, imprevistos y utilidad) correspondiente a dos contratos de obra que se suscribieron en el marco de la licitación pública LP-02-2015, cuyo propósito era soportar el trámite del proceso de selección para contratar las *“Obras de mantenimiento y rehabilitación para la conservación de la malla vial local que permita complementar la ejecución misional de la UAERMV en los programas y proyectos que se encuentran a cargo de la Entidad, para los grupos 1, 2, 3, 4, y 5 en la ciudad de Bogotá, D.C.”*

Los contratos a evaluar se suscribieron por un valor inicial de \$4.919.2 millones el No. 352/15 y el No. 354/15 por \$4.957.7 millones, que sumados corresponden 39,9% del valor total de la licitación pública de \$24.726.2 millones.

Para el contrato 352/2015, fueron evaluadas las órdenes de pago Nos 3721, 3722, 3949, 3950, 4072, 4073, 4074, 4075, 4207, 4253, 4254, 4255 y 4280 soportando presuntos hallazgos fiscales, por los mayores valores pagados de AIU.

Durante la auditoria de regularidad PAD 2016 Período I, vigencia 2015 y la auditoria de desempeño del período II se evaluaron las órdenes de pago del contrato 354/15; Nos 4241 y 4270 sobre las cuales se determinaron presuntos hallazgos fiscales por el pago de AIU superior al determinado en el Manual de Contratación vigente.

La actual auditoría de desempeño se realiza sobre las órdenes de pago, posteriores a las antes mencionadas de los contratos:

- Contrato de obra No. 352 de 2015.
- Contrato de obra No. 354 de 2015.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3. RESULTADO DE LA AUDITORIA

3.1. CONTRATO DE OBRA NO. 352 DE 2015.

El contrato de obra No. 352 de 2015, se suscribió el 3 de agosto de 2015, cuyo objeto es *“Obras de mantenimiento y rehabilitación para la conservación de la malla vial local, que permita complementar la ejecución misional de la UAERMV en los programas y proyectos que se encuentran a cargo de la entidad, para los grupos 1, 2, 3, 4, y 5, en la ciudad de Bogotá D.C. Grupo No. 2”* el cual comprende zonas de intervención en las localidades de Fontibón, Engativá, Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires y Puente Aranda.

El contratista es el Consorcio Mantenimiento Vial Bogotá 2015, así mismo el contrato de obra No.352 de 2015 tuvo un valor inicial de \$ 4.919.205.094, se realizaron dos adiciones, una por valor de \$ 1.861.624.230 y la segunda por valor de \$ 639.836.335, para un valor final de \$ 7.420.665.659.

El contrato inició el 22 de septiembre de 2015, y terminó el 21 de mayo de 2016, según Acta No. 21 de Terminación.

En cumplimiento de memorando de asignación de auditoría de desempeño, que tiene por objeto evaluar la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación de Malla Vial en adelante UAERMV, en particular respecto de la licitación pública No. 02 de 2015 que permitió la suscripción del contrato de obra No. 352 de 2015, se revisarán los AIU's derivados de la ejecución de dicho contrato. Teniendo en cuenta que como resultado de la pasada auditoria de regularidad, PAD 2016, período I, se dio traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, de un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal el día 3 de septiembre de 2016, por valor de \$62.021.793.29, por cuanto la UAERMV estableció en los pliegos de condiciones un porcentaje de AIU superior a lo estipulado en el Manual de Contratación expedido por la Unidad.

Para dar cumplimiento al memorando de asignación de auditoría PAD 2016, período III y para determinar los AIU's cancelados por un valor superior al permitido en el Manual de Contratación de la Entidad, se solicitó información a la UAERMV, mediante comunicación radicada con el No. 80200-003 del 10 de octubre de 2016, en la que entre otras cosas se solicita la relación de los pagos adicionales a la orden No. 4280 y sus respectivos soportes.

Esta solicitud fue contestada mediante radicado No.20160998001229 del 13 de octubre de 2016, donde señalan que con fecha posterior al 21 de abril de 2016, no existen órdenes de pago para el contrato en mención.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la UAERMV, para la ejecución adecuada del contrato de obra No. 352 de 2015, no aplicó lo establecido en el numeral 8.2 del Manual de Interventoría y Supervisión al no asegurarse el diligenciamiento del Formato CON FM-044 “Acta de entrega de Interventoría y supervisión”, lo que presuntamente ha impedido que se realicen nuevos pagos y por ende no se haya liquidado este contrato.

Se logró determinar que este contrato ha presentado fallas administrativas, particularmente porque después de seis (6) meses de la fecha prevista para su terminación (Mayo 21 de 2016), no se han entregado formalmente las actas de supervisión e interventoría, como tampoco el acta de entrega de la supervisión, contraviniendo lo señalado por el numeral 8.2 del Manual de Interventoría y Supervisión, expedido por la UAERMV, mediante la Resolución No. 449 del 26 de agosto de 2015, ALCANCE DE LA SUPERVISION: *“En el evento en que el funcionario que ejerce la supervisión o el apoyo correspondiente, no continúe ejerciendo esta función ya sea por retiro del cargo, vacaciones o cualquier otra circunstancia , el ordenador del gasto designara por escrito un nuevo supervisor. El supervisor o apoyo a la supervisión saliente junto con el supervisor entrante o apoyo a la supervisión entrante, luego de efectuada la nueva designación, deberán suscribir el formato CON-FM-044 “ACTA DE ENTREGA DE INTERVENTORIA Y/O SUPERVISION”.*

Como quiera que el mapa de riesgos elaborado para la UAERMV por la Veeduría Distrital, en septiembre de 2015, estableció el riesgo 7: deficiencias en la supervisión de los contratos y se presentan situaciones como las observadas en los párrafos precedentes, por ende se siguen observando deficiencias en la implementación de los mecanismos de control interno.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 209, consagra los principios de la función administrativa de la siguiente forma:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Con lo anterior, se estaría incumpliendo con lo señalado en el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 que establece como prohibición: *“ Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo”.

También se incumpliría con lo señalado en el artículo 2° de la Ley 87 de 1993, porque atenta contra los objetivos del Sistema de Control Interno.

Lo anterior podría estar ocasionado por las deficiencias en los mecanismos de control interno, por debilidades, por omisión en el cumplimiento de los manuales y registros expedidos por la entidad y podría conducir a que estos contratos tengan que ser liquidados sin terminar el objeto contractual, poniendo por ende en riesgo los recursos públicos y a que no satisfagan las necesidades de la sociedad.

Valoración de la respuesta:

Una vez analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de la Auditoría de Desempeño PAD 2016-Período III, radicada en la Contraloría de Bogotá bajo el # 1-2016-22864 el 17 de noviembre de 2016, no se aceptan los argumentos planteados teniendo en cuenta que:

La respuesta dada por la UAERMV incluyendo sus anexos, se centró en establecer que el mencionado contrato siempre ha contado con la correspondiente interventoría y a sustentar actividades propias de esta. La observación presentada nunca colocó en tela de juicio la interventoría del contrato ni sus funciones.

Lo cuestionado es el no cumplimiento de una actividad de empalme entre un supervisor saliente y el supervisor entrante, como lo establece plenamente el manual de Interventoría, de lo expuesto en la respuesta, se deduce que la Entidad admite la responsabilidad por la no suscripción del formato "Acta de entrega de interventoría y supervisión", asegurando que esta omisión no ha impedido el seguimiento adecuado al contrato.

Por lo anteriormente expuesto y según el análisis de este Órgano de Control, se configura como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se debe incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2. EVALUACIÓN CONTRATO DE OBRA NO. 354 DE 2015.

En el mes de febrero de 2015 el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial-UAERMV, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y el Subdirector Técnico de Producción e Intervención, firman los



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Estudios Previos que soportan el trámite del proceso de selección para contratar las *“Obras de mantenimiento y rehabilitación para la conservación de la malla vial local que permita complementar la ejecución misional de la UAERMV en los programas y proyectos que se encuentran a cargo de la Entidad, para los grupos 1, 2, 3, 4, y 5 en la ciudad de Bogotá, D.C”*

La Entidad dio apertura a la Licitación Pública No. 02 de 2015, mediante la Resolución No. 214 del 19 de mayo de 2015, cuyo objeto es contratar las *“Obras de mantenimiento y rehabilitación para la conservación de la malla vial local que permita complementar la ejecución misional de la UAERMV en los programas y proyectos que se encuentran a cargo de la Entidad, para los grupos 1, 2, 3, 4, y 5 en la ciudad de Bogotá, D.C”*.

El 2 de junio de 2015, se llevó a cabo el cierre del proceso licitatorio No. 02 de 2015 y el 17 de junio de 2015, mediante la Resolución No.374 la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, adjudicó el grupo 5, Localidades de Bosa y Kennedy al proponente UT VIAS UAERMV 2016 suscribiendo el 4 de agosto de 2015, el contrato de obra No. 354 de 2015.

El Acta de inicio del contrato de obra No. 354 de 2015 se suscribió el 27 de enero de 2016, iniciándose a agotar el plazo inicial de siete meses.

El 24 de junio de 2016 se suscribió la aclaración No. 1 y prorroga No. 1 por 45 días calendario, de la misma manera, el 10 de agosto de 2016 se suscribió la prorroga No. 2 por 15 días calendario.

El contrato finalizó su plazo el día 25 de agosto de 2016, según consta en el Acta de Terminación suscrita el 26 de agosto de 2016. El recibo final se suscribió el 26 de septiembre de 2016, según consta en el Acta de Recibo Final y Terminación No. 24.

Al 3 de noviembre de 2016 se registra un valor pagado de \$3.234.958.670 al contrato de obra No. 354 de 2015.

La Interventoría es ejercida por el CONSORCIO HACE UMV, contrato de interventoría No. 359 de 2015, el cual no registra que se le hayan realizado pagos, con corte al 3 de noviembre de 2016.

En la evaluación realizada al contrato de obra No. 354 de 2015, se evidenció:

3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$51.028.042, toda vez que la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Mantenimiento Vial UAERMV, estableció en los pliegos de condiciones de la Licitación Pública LP-02-2015 y en el contrato de obra No. 354 de 2015 un porcentaje de Administración, Imprevistos y Utilidades (AIU) mayor al estipulado en el manual de contratación.

El 31 de julio de 2014, el Director General (E) de la UAERMV expidió la Resolución No. 352 *“Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial”* documento que se encuentra vigente al 25 de octubre de 2016, como Manual de Contratación Versión 6.0.

En los considerandos de la resolución No.352 del 31 de julio de 2014, se encuentran:

“Que según Circular Externa No. 9 de 2014, expedida por la Directora de Colombia Compra Eficiente, las entidades estatales deben adoptar un manual de contratación que tenga en cuenta los lineamientos establecidos por esa Entidad, para lo cual tendrán hasta el 31 de julio de 2014.

Que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente definió los manuales de contratación como un documento que establece la forma como opera la gestión contractual de las entidades estatales y da a conocer a los partícipes del sistema de compras y contratación pública la forma en que opera dicha gestión contractual. Así mismo, el manual de contratación es un instrumento de gestión estratégica puesto que tiene como propósito principal servir de apoyo al cumplimiento del objetivo misional de cada entidad estatal”

Lo anterior, es consistente con el Decreto número 1082 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”*, y que recoge lo establecido en el decreto 1510 de 2013, y que en su artículo 2.2.1.2.5.3. Estableció *“Manual de contratación. Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente...”*

El Manual de Contratación de la UAERMV Versión 6.0., se refiere a la Administración, Imprevistos y Utilidad (AIU) en el numeral *“6.2 costos indirectos (A.I.U.)”* de la siguiente manera:

“El AIU, corresponde a un estimativo presupuestal, que se incorpora a las ofertas económicas presentadas por los oferentes. Este corresponde a las expresiones Administración, Imprevistos y Utilidad y es una cifra porcentual que se le agrega a cada actividad en las obras por precios unitarios o globales fijos para cobrar los costos de Administración (los gastos generales), los Imprevistos que puedan



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

presentarse y finalmente, la Utilidad que espera obtener el contratista por la ejecución del contrato.

Los porcentajes asignados a cada uno de los términos en el AIU son subjetividad de cada oferente en particular y no existe un planteamiento técnico de su cálculo. Este debe ser propuesto por cada uno de los oferentes con base en el presupuesto estimado y los gastos que considere pertinentes en la ejecución del proyecto, que debe ser el resultado del estudio técnico y financiero que haga del proyecto; **sin embargo y dependiendo de las condiciones de cada proceso contractual, la Entidad pactara un porcentaje del AIU no superior al 30%.** (Subrayado y negrillas fuera de texto).

No obstante, el 19 de mayo de 2015, fecha en la que se publicó el pliego de condiciones definitivo de la Licitación Pública LP-02-2015¹ estableció en el numeral 1.1.3. PRESUPUESTO OFICIAL ESTIMADO – POE: “El Valor Oficial del Porcentaje total de A.I.U. PARA LA CONSTRUCCIÓN y su discriminación, de acuerdo a cada grupo, es el siguiente:

GRUPO	AIU	ADMINISTRACION	IMPREVISTOS	UTILIDAD
1	33,0745%	27,0745%	1,00%	5,00%
2	33,5046%	27,5046%	1,00%	5,00%
3	33,8476%	27,8476%	1,00%	5,00%
4	33,3046%	27,3046%	1,00%	5,00%
5	33,3754%	27,3754%	1,00%	5,00%

Fuente: Expedientes Licitación LP-02-2015. Constancia publicación SECOP No. 15-1-138026
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

En consecuencia, la cláusula tercera, VALOR, del contrato de obra No. 354 de 2015, numeral 3, indica: “%AIU OFRECIDO: 33.02496”, en el mismo sentido en la Aclaración No. 1 y Prórroga No. 1 al contrato de obra No. 354 de 2015, suscrita el 24 de junio de 2016, clausula primera se expresó: “ACLARAR...,...3) % AIU OFRECIDO: 33.02496...”

Confirmándose de esta manera, el A.I.U. para el contrato de obra No. 354 de 2015, en el 33,02496%. De esta manera, se evidencia que la UAERMV pacto en el contrato No. 354 de 2015 un AIU superior al 30%, contraviniendo lo establecido en el Manual de Contratación Versión 6, vigente tanto al momento de la publicación de los estudios previos, los pliegos definitivos de la Licitación Pública LP-02-2015, suscripción del contrato y a la fecha de elaboración del presente informe.

A continuación, para mayor ilustración se detalla el AIU del presupuesto oficial de la UAERMV y el ofertado por la UNIÓN TEMPORAL VÍAS UAERMV 2016,

¹ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-138026>



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

quien obtuvo el mayor puntaje del grupo 5 del proceso de licitación pública LP-02-2015:

CUADRO No. 1
DISCRIMINACIÓN DEL PORCENTAJE DEL A.I.U. – GRUPO 5

INFORMACION A.I.U. OFICIAL			A.I.U. OFERTADO
A	ADMINISTRACION	27,37540%	27,02496%
I	IMPREVISTOS	1,00000%	1,00000%
U	UTILIDAD	5,00000%	5,00000%
PORCENTAJE TOTAL DE A.I.U.			33,02496%

Fuente: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-138026> - ANEXO 10 Y 11 G5 - PLIEGO DEFINITIVO - PROPUESTA GANADORA GRUPO 5 UNION TEMPORAL VIAS UAERMV 2016, Pagina 302.

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

Del cuadro anterior se tiene que el AIU ofertado por la UNIÓN TEMPORAL VIAS UAERMV 2016 y pactado en el contrato de obra No. 354 de 2015, es superior en 3.02496% al establecido en el Manual de Contratación, que no puede ser superior al 30,00%.

De esta manera, se establece un presunto daño al patrimonio Distrital al cancelar un AUI adicional del 3.02496%, el cual se procede a cuantificar en pesos, según las órdenes de pago tramitadas, como se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 2
ORDENES DE PAGO

Cifras en pesos

Acta No.	Periodo de Corte de obra	Orde de Pago No.	Valor Obra (Costo Directo)	% AIU Pagado	Valor AIU Pagado	% AIU max. Manual Contratación	Valor AIU Manual Contratación	% Diferencia AIU	Valor Diferencia AIU
9	No. 3. De 27 de marzo al 26 de abril de 2016	4297	\$520.259.100	33,02496%	\$171.815.360	30,00000%	\$156.077.730	3,02496%	\$15.737.630
11	No. 4. De 27 de abril al 26 de mayo de 2016	4309	\$792.053.652	33,02496%	\$261.575.403	30,00000%	\$237.616.096	3,02496%	\$23.959.307
13	No. 5. De 27 de mayo al 26 de junio de 2016	4327	\$374.586.921	33,02496%	\$123.707.181	30,00000%	\$112.376.076	3,02496%	\$11.331.105
TOTAL DIFERENCIA DE AIU									\$51.028.042

Fuente: Ordenes de pago UAERMV

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

Con base en la información anterior, se evidencia un presunto detrimento al patrimonio Distrital por valor de cincuenta y un millones veintiocho mil cuarenta y dos pesos (\$51.028.042) M/CTE, en razón a que se realizaron pagos por parte de la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

UAERMV al contratista UNIÓN TEMPORAL VIAS UAERMV 2016, por concepto de AIU superior al establecido en el Manual de Contratación.

Por último, efectuando una revisión sistemática del marco constitucional, legal, reglamentario, jurisprudencial y doctrinal de la Contratación Pública en Colombia, es pertinente señalar los principios que a juicio de la Contraloría de Bogotá D.C. fueron abiertamente vulnerados por la celebración y cancelación de las órdenes de pago del Contrato de obra pública No. 354 de 2015.

En primer lugar, enunciaremos los principios, su fundamento constitucional, legal e incidencia en todo procedimiento administrativo contractual. Posteriormente, procederemos a su aplicación en el caso en concreto.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 209, consagra los principios de la función administrativa de la siguiente forma:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Los anteriores principios, son pilares fundamentales que rigen el ejercicio de la función administrativa, entendida como la actividad desplegada por el Estado para satisfacer o proveer necesidades públicas o generales, tutelando y garantizando el interés público. A su vez, es pertinente precisar que todo procedimiento contractual adelantado por las entidades públicas, constituye un ejercicio de la función pública administrativa, la cual está regida por los principios anteriormente reseñados. Para efectos de nuestra observación, revisten de medular importancia los siguientes:

1. Principio de Economía

El principio de Economía de consagración constitucional² y legal³, es un principio orientador cuya finalidad radica en:

² Constitución Política, artículo 209

³ Ley 80 de 1993, artículo 25.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“(…) asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal”⁴.

Así mismo, el numeral 4° del artículo 25 de la Ley 80 de 1992 prescribe *“Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”*.

En efecto, el Principio de Economía en la actividad contractual tutela el propósito de planeación económica, financiera presupuestal en todo contrato estatal. Por ello, la entidad pública en los estudios previos debió estructurar sus cálculos ajustados a lo establecido en el manual de contratación para obtener un valor más económico para la ejecución del contrato.

2. Principio de Planeación

Si bien es cierto, el principio de Planeación no goza de consagración legal expresa, tal y como lo señala el Consejo de Estado en retirada jurisprudencia, constituye un pilar fundamental en la actividad contractual de la Administración, consagrado en los numerales 6°, 7°, 12°, 13 y 14° del artículo 25; el numeral 1° y 2° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Del mismo modo, la trascendental importancia del principio de planeación en la etapa pre-contractual, radica en sus determinantes implicaciones en las etapas contractual y post-contractual. Así, la única vía para cumplir con los cometidos estatales pretendidos, responden a un estudio juicioso, planeado y presupuestado del objeto a contratar.

3. Principio de Responsabilidad

El artículo 90 de la Constitución Política consagra la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del ejercicio de la actividad contractual pública, de la siguiente forma:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

⁴ Consejo de Estado, Sentencia 29 de agosto de 2007, Expediente 15324, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En virtud de lo anterior, si de las acciones de los servidores públicos o sus contratistas, se originan daños, son llamados a responder por el detrimento o menoscabo causado al erario público. Al respecto, en desarrollo del anterior principio Constitucional, los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000 regulan los elementos de la responsabilidad en la gestión fiscal. El numeral 7 artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 consagra “(...) las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos”. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad de tipo disciplinario regulada en el numeral 1 y 2 del artículo 34 y el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Valoración de la respuesta:

Una vez analizada la respuesta dada por la Entidad al Informe Preliminar de la Auditoria de Desempeño PAD 2016-Período III, radicada en la Contraloría de Bogotá bajo el # 1-2016-22864 el 17 de noviembre de 2016, no se aceptan los argumentos planteados teniendo en cuenta que:

El Decreto 1510 de 2013 en su **Artículo 20.- Estudios y documentos previos** establece: las condiciones para elaborar los pliegos las condiciones que permitan a la Entidad suscribir el contrato, es así, que se consideran la base para cualquier proceso licitatorio, debiendo cumplir lo dispuesto en el artículo 24 y 30 de la ley 80 de 1993, donde se define de forma clara y precisa, que es la Entidad en cabeza de su representante legal quien fija las reglas de selección, previo los análisis de costos y obviamente con los límites que ella misma se impone, entre ellos su propio manual de contratación, que fijó el máximo valor a pagar por concepto de AIU.

Para el caso en particular, fue la UAERMV quien definió las condiciones del proceso licitatorio LP-02-2015, específicamente la correspondiente al presupuesto oficial y por ende el AIU, fijando una % de AIU que desconoció su propio manual de contratación y es con dichas reglas de participación con base en las cuales presentaron las propuestas los oferentes.

La observación debe entenderse como la consecuencia de una desatención a la normatividad vigente por parte de la UAERMV, al fijar el AIU de la licitación LP-02-2015 y del contrato de obra No. 354 de 2015 superior al 30% determinado por la Entidad en su Manual de Contratación vigente a la fecha de los hechos descritos.

Por lo anteriormente expuesto y según el análisis de este Órgano de Control, se configura como Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y presunta Disciplinaria, por valor de \$51.028.042. Se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se debe incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

4. ANEXO

4.1. CUADRO CONSOLIDADO DE OBSERVACIONES

TIPO DE OBSERVACIONES	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	2	N.A	3.1.1. 3.2.1
2. DISCIPLINARIOS	2	N.A	3.1.1. 3.2.1
3. PENALES		N.A	
4. FISCALES	1	\$51.028.042	3.2.1.

N.A: No aplica.