



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 124

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 REHABILITACION Y
MANTENIMIENTO VIAL - UAERMV

Contralor de Bogotá	Juan Carlos Granados Becerra
Contralor Auxiliar	Andrés Castro Franco
Director Sectorial de Fiscalización	Clara Viviana Plazas Gómez
Subdirectora de Fiscalización	Vianney Celedón Aponte
Asesor	Doris Clotilde Cruz Blanco
Gerente	Luis Alejandro Tovar Arias
Equipo de Auditoría	Delia Rosa Silgado Betancourt Luis Ernesto Amézquita Cely José Antonio Moreno Veloza

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	7
3. RESULTADO DE LA AUDITORIA.....	8
3.1 Seguimiento al pago del A.I.U del Contrato de Obra No. 355 de 2015	8
3.1.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$50.759.731,21 correspondiente al 2.9% del mayor AIU reconocido al contratista, teniendo en cuenta que la UAERMV pagó un A.I.U del 32.9% bajo la ejecución del Contrato de Obra No. 355 de 2015, en contravía del 30% del A.I.U establecido en el Manual de Contratación de la Entidad.</i>	<i>8</i>

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, vigencia 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.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en los asuntos, actividades de carácter específico, de interés o relevancia auditados evidencia que existen aspectos por mejorar y/o corregir en la planeación y estructuración de los procesos de contratación como es el caso de la Licitación Pública No LP-02-2015, donde se encontraron deficiencias.

Por otra parte, se encuentra 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 suscriben contratos con porcentajes superiores al 30%.

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 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,



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

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

De conformidad con el Plan de Trabajo aprobado, se realizó el seguimiento al pago del A.I.U. (administración, imprevistos y utilidad), correspondiente al Contrato de Obra No. 355 de 2015 que se suscribió como resultado de la licitación pública LP-02-2015.

El valor del Contrato evaluado es de \$4.979.070.367, que corresponde al 20,14% del presupuesto oficial de la Licitación Pública No 02-2015, que es de \$24.726.208.334,00.

3. RESULTADO DE LA AUDITORIA

3.1 Seguimiento al pago del A.I.U del Contrato de Obra No. 355 de 2015

El 4 de agosto de 2015, la UAERMV suscribió con la firma Mejía Villegas Constructores S.A., el Contrato de Obra No. 355 de 2015 que tiene por objeto *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”*, que para el Grupo No. 4 comprenden las Localidades de Usme, Tunjuelito y Ciudad Bolívar, con un plazo de cinco (5) meses contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio y por valor de \$4.979.070.367.

El 4 de febrero de 2016, se firma el Acta No. 1 de inicio del contrato, quedando como fecha de terminación el 3 de julio de 2016. El 24 de junio de 2016, se firmó la Aclaración No. 1 y Prórroga No. 1, el 3 de septiembre de 2016, se firmó el Acta No. 09 de Terminación del Contrato de Obra y el 3 de octubre de 2016, se firmó el Acta No. 15 de Recibo Final y Terminación del Contrato.

En desarrollo de la Auditoria de Regularidad correspondiente al PAD 2016-Período II, se evidenció que en los Estudios Previos y en el pliego de condiciones de la Licitación Pública No. LP-002-2015, se estableció un A.I.U del 33%. Sin embargo, en el Manual de Contratación de la Entidad¹, se estableció que la UAERMV debía pactar en los procesos contractuales un porcentaje del AIU no superior al 30%.

Teniendo en cuenta que finalizada la Auditoria de Regularidad PAD 2016 Período I, no se había cancelado ningún acta de recibo parcial de obra al Contratista Mejía Villegas Constructores S.A., se decide hacer el seguimiento a este tema en las siguientes auditorias de desempeño que se realizarían en la UAERMV, presentándose el siguiente resultado:

3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$50.759.731,21 correspondiente al 2.9% del mayor AIU reconocido al contratista, teniendo en cuenta que la UAERMV pagó un A.I.U del 32.9% bajo la

¹ Manual de Contratación V.6 adoptado mediante la Resolución 352 de julio 31 de 2014.

ejecución del Contrato de Obra No. 355 de 2015, en contravía del 30% del A.I.U establecido en el Manual de Contratación de la Entidad.

En febrero de 2015 se firmaron los Estudios Previos, que soportan el trámite del proceso contractual de selección mediante la modalidad de licitación pública No. LP-02-2015, con el objeto de 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 lo grupos 1, 2, 3, 4 y 5 en la ciudad de Bogotá D.C.”.

En el análisis de las variables que soportan el valor estimado del Contrato, se definió el porcentaje del A.I.U de referencia, para que los proponentes estructuren sus propuestas y que para el caso del Grupo No. 4 fue de 33,3046%, como se muestra a continuación:

5. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES QUE SOPORTAN EL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO

....

“Dentro de los valores estimados se encuentra incluido el valor del porcentaje del A.I.U. como se define a continuación para cada grupo:

Cuadro A.I.U.

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: Estudios Previos Proceso de Selección Febrero de 2015
Página 28 de 41

La Entidad se ha basado en la información disponible para realizar un ejercicio aproximado que permita estimar los valores aquí relacionados, sin que esto signifique compromiso alguno para la UAERMV o los adjudicatarios, de garantizar la ejecución de dichos valores.”.

Los Estudios Previos fueron aprobados por el Director General (E) y revisados por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y el Subdirector Técnico de Producción e Intervención, los cuales sirvieron de base para determinar el **PRESUPUESTO OFICIAL TOTAL DE OBRA PARA EL GRUPO No. 4** en el pliego de condiciones (página 10 de 116).

No obstante, en el Manual de Contratación versión 6.0 que se encuentra vigente, se registra:

“6.2 Costos indirectos (A.I.U.)

“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 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 negrilla fuera de texto).

Como se puede observar, la Entidad no debía pactar un A.I.U. superior al 30%, sin embargo en los Estudios Previos y en el Pliego de Condiciones se estableció que el valor base del A.I.U sería del 33,3046%, por lo anterior el proponente ganador del Grupo No. 4 presentó un A.I.U del 32,9%, cifra está que excede en un 2,9% el porcentaje establecido en el Manual de Contratación (30%).

A continuación, se discrimina el A.I.U. ofertado por el proponente Mejía Villegas Constructores S.A., quien obtuvo el mayor puntaje del Grupo No. 4 del proceso de licitación pública LP-02-2015:

CUADRO No. 1
PORCENTAJE TOTAL DEL A.I.U. – GRUPO 4

INFORMACION A.I.U. OFICIAL			A.I.U. OFERTADO
A.	ADMINISTRACION	27,30460%	26,90000%
I.	IMPREVISTOS	1,00000%	1,00000%
U.	UTILIDAD	5,00000%	5,00000%
PORCENTAJE TOTAL DE A.I.U.		33,30460%	32,90000%

Fuente: Propuesta ganadora Grupo 4 Folio 196

El artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto 1082 de 2015 *“Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”*, se establece:

“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”.

(Decreto 1510 de 2013, artículo 160)

Para tal efecto, Colombia Compra Eficiente consignó en el documento denominado *“Lineamientos Generales para la Expedición de Manuales de Contratación LGEMC-01”*, lo siguiente:

“El Manual de Contratación es un documento que: (i) establece la forma como opera la Gestión Contractual de las Entidades Estatales y (ii) da a conocer a los partícipes del Sistema de Compra Pública la forma en que opera dicha Gestión Contractual. El Manual de Contratación es también un instrumento de Gestión Estratégica puesto que tiene como propósito principal servir de apoyo al cumplimiento del Objetivo Misional de cada Entidad Estatal”,

En donde gestión contractual se define como: *“... el conjunto de actividades de planeación, coordinación, organización, control, ejecución y supervisión de los Procesos de Contratación de una Entidad Estatal.”*

La Entidad mediante la Resolución 352 de julio 31 de 2014, adoptó el Manual de Contratación de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, donde estableció:

“ARTÍCULO PRIMERO: *Adoptar el Manual de Contratación Versión 6.0 de la UAERMV de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.*

ARTICULO SEGUNDO: *El manual mencionado en el artículo anterior deberá ser publicado, socializado y **aplicado** de conformidad con lo dispuesto en el sistema integrado de gestión” (Subrayado y negrilla fuera de texto).”*

De lo expuesto anteriormente, se concluye, que lo establecido en el Manual de Contratación es de obligatorio cumplimiento, y que para el caso que nos ocupa se incumplió lo establecido en el Manual de Contratación respecto del A.I.U del 30%, lo que ocasiona que se presente un presunto detrimento al patrimonio distrital al cancelar un A.I.U adicional del 2,9%, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 2
ORDENES DE PAGO DEL CONTRATO DE OBRA No. 355 DE 2015

Cifras en pesos

ACTA No.	RECIBO PARCIAL DE OBRA No.	PERIODO CORTE DE OBRA	ORDEN DE PAGO No.	VALOR COSTO DIRECTO ACTA RECIBO PARCIAL DE OBRA	VALOR COSTO INDIRECTO A.I.U.	VALOR TOTAL ACTA RECIBO PARCIAL DE OBRA	A.I.U ESTABLECIDO EN EL MANUAL DE CONTRATACION	DIFERENCIA A.I.U
				32.9%	30%		2.9%	
				1	2.	3=(1+2)	4	5=(2-4)
3	1	Febrero 4 a marzo 15 de 2016	4278	137.821.773,90	45.343.363,61	183.165.137,51	41.346.532,17	3.996.831,44
6	2	Marzo 16 a Abril 15 de 2016	4312	415.319.263,53	136.640.037,70	551.959.301,23	124.595.779,06	12.044.258,64
7	3	Abril 16 a Mayo 15 de 2016	4322	507.858.675,20	167.085.504,14	674.944.179,34	152.357.602,56	14.727.901,58
8	4	Mayo 16 a Junio 15 2016	4330	689.335.846,26	226.791.493,42	916.127.339,68	206.800.753,88	19.990.739,54
TOTAL				1.750.335.558,89	575.860.398,87	2.326.195.957,76	525.100.667,67	50.759.731,21

Fuente: Ordenes de pago UAERMV

Elaboró: Contraloría de Bogotá-Dirección Sector Movilidad

Según se observa en el cuadro anterior, se evidencia un presunto detrimento al patrimonio distrital por valor de \$50.759.731,21, en razón a que se realizaron pagos por parte de la UAERMV al contratista Mejía Villegas Constructores S.A., en donde en cada uno de los cortes de obra se canceló un A.I.U del 32.9%, es decir un 2,9% por encima del porcentaje establecido en el Manual de Contratación (30%).

Revisado el 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 del Contrato, respecto a la **CLÁUSULA TERCERA-VALOR**, numeral 3) % AIU OFRECIDO 32,90000 y por la cancelación de las órdenes de pago del Contrato de Obra Pública No. 355 de 2015.

Es así, que en primer lugar se exponen los principios y su fundamento constitucional, legal e incidencia en todo procedimiento administrativo contractual y posteriormente procederemos a su aplicación en el caso en mención.

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:

“(…) 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 señala: “*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 el valor real de 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

² Constitución Política, artículo 209

³ Ley 80 de 1993, artículo 25.

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

los numerales 6º, 7º, 12º, 13 y 14º del artículo 25; el numeral 1º y 2º 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”.

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 3º 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 el 17 de noviembre de 2016 bajo el #1-2016-22865, 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 estas reglas de participación con las cuales presentaron las propuestas los oferentes.

El hallazgo 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. 355 de 2015 superior al 30% determinado por la Entidad en su Manual de Contratación vigente a la fecha de los hechos descritos.

En tal consideración, no se aceptan los argumentos presentado por la Entidad por cuanto no subsanan las deficiencias evidenciadas.

Por lo anteriormente expuesto y según el análisis de este Órgano de Control, se configura como Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y presunta disciplinaria, en cuantía de \$50.759.731,21. Se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y a Personería de Bogotá para lo de su competencia. Así mismo, se debe incluir en el Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

4.1. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN		
1. ADMINISTRATIVOS	1	N.A	3.1.1		
2. DISCIPLINARIOS	1	N.A	3.1.1		
3. PENALES		N.A			
4. FISCALES	1	\$50.759.731,21	3.1.1		

N.A: No aplica.