



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO  
CÓDIGO 270

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP

Período Auditado–2015-PRIMER SEMESTRE 2016

PAD 2016

DIRECCIÓN SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS

BOGOTÁ D.C., 31 ENERO DE 2017



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA  
Contralor de Bogotá, D.C

ANDRÉS CASTRO FRANCO  
Contralor Auxiliar

PAOLA VELEZ MARROQUÍN  
Director Sectorial Servicios Públicos

JUAN CAMILO LOAIZA ORTIZ  
Subdirector de Fiscalización Acueducto y Saneamiento Básico

Equipo de Auditoría:

Jorge Orlando Murcia Sequeda	Gerente 039 -01
Martha Stella Bernal Romero	Profesional Especializado 222-07
Sandra Rocio Medina Lozada	Profesional Especializado 222-07
Johanna Mercedes Martin González	Profesional Universitario 219-01
Patricia Pinto Camelo	Profesional Universitario 219-03
Alix Flórez Gutiérrez	Profesional Universitaria 219-03
Álvaro George Páez Muñoz	Profesional Especializado 222-07
Carlos Alberto Gnecco Quintero	Profesional Especializado 222-07
Jaime Hernando Porras Rodríguez	Profesional Especializado 222-07
Milton Francisco Martínez Peña	Profesional Especializado 222-07
Mauricio Alberto Olarte Ramírez	Profesional Universitario 219-03
Luz Amparo Guzmán Cruz	Profesional Especializada 222-05
Olga Estella Cely Luna	Profesional Universitaria 219-03



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>5</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA.....</b>	<b>9</b>
<b>3. RESULTADOS DE AUDITORIA.....</b>	<b>13</b>
3.1 CONTROL FISCAL INTERNO .....	13
3.1.1. Hallazgo administrativo por inconsistencias en documentos requeridos para contratar.....	14
3.2. PROYECTO DE INVERSION 581- GESTIÓN INSTITUCIONAL .....	14
3.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por indebida modalidad de selección contractual.....	15
3.2.2. Observación administrativa por incumplimiento de requisitos estipulados en los estudios previos. (Se retira).....	15
3.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falencias en la supervisión del contrato No. 292 de 2015. ....	19
3.2.4. Hallazgo administrativo por inconsistencias en documentos que hacen parte del expediente contractual. ....	21
3.3. PROYECTO DE INVERSIÓN 583 - GESTIÓN PARA LOS SERVICIOS FUNERARIOS DISTRITALES.....	22
3.4. PROYECTO DE INVERSION 584 - GESTIÓN INTEGRAL RESIDUOS SÓLIDOS PARA EL DISTRITO CAPITAL Y LA REGIÓN. ....	29
3.4.1. Hallazgo administrativo por diferencias entre la definición de la meta del proyecto de inversión en los estudios previos y el concepto de viabilidad técnica. ....	29
3.5. PROYECTO 226 - OJO CIUDADANO.....	30
3.6.CONTRATOS ENMARCADOS DENTRO DE LOS PROYECTOS 581 GESTIÓN INSTITUCIONAL; 583 GESTIÓN PARA LOS SERVICIOS FUNERARIOS DISTRITALES Y 584 GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS PARA EL DISTRITO CAPITAL Y LA REGIÓN. ....	31
3.6.1. Hallazgo administrativo por debilidades en el control y seguimiento por parte de la supervisión del contrato en el manejo de los expedientes, por cuanto no reposan todos los documentos asociados a la ejecución contractual.....	31



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

3.6.2. Hallazgo administrativo por no publicar, y/o publicar en períodos posteriores a los establecidos en la página del SECOP, los estudios y documentos previos a la fase contractual. ....	33
3.6.3. Hallazgo administrativo por la falta de control en los soportes cuando se presentan cambios en la asignación de los supervisores. ....	33
3.6.4. Hallazgo administrativo por no contar con una unidad u oficina de control disciplinario interno.....	34
3.6.5. Hallazgo administrativo por falencias en el análisis de los estudios de mercado	36
<b>4. OTROS RESULTADOS.....</b>	<b>42</b>
4.1. SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS.....	42
4.2. ATENCIÓN DE QUEJAS.....	42
4.3. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL .....	42
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>43</b>



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctora  
BEATRIZ ELENA CÁRDENAS CASAS  
Directora  
Unidad Administrativa de Servicios Públicos UAESP  
Calle 52 No. 13-64 Piso 6.  
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 y la Ley 42 de 1993, practicó Auditoría de desempeño a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, la cual está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden distrital del Sector Descentralizado por Servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat, para la vigencia 2015 y primer semestre del 2016, 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 al proceso contractual.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la UAESP 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.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el proceso contractual 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 contractual correspondiente a la vigencia 2015 y primer semestre de 2016, cumple con los principios evaluados de eficiencia, eficacia, economía.

Se evidenciaron situaciones que reflejan debilidades en la planeación, ejecución y liquidación de los contratos objeto de evaluación, como se expresa a continuación:

La administración suscribió 345 contratos para 2015 por \$34.944.943.249 y 182 para el primer semestre de 2016 por \$11.420.862.512, la muestra seleccionada fue de 24 contratos, equivalente al 4.96% y respecto al valor corresponde al 22%, es decir \$5.233.548.434.

Una vez seleccionada, revisada y auditada la muestra de la contratación, llama la atención a ésta auditoría una Concentración de la Contratación evidenciada con los Contratos No. 272 de 2015, 300 de 2015, 311 de 2015, los cuales se celebraron con la misma persona natural.

Si bien es cierto, que la norma de contratación ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y el decreto 1082 de 2015 establecen que el criterio de selección de los *contratos de prestación de servicios profesional* es experiencia e idoneidad y que no se requiere pluralidad de oferentes, esta auditoría reitera que es importante que la Entidades Públicas democratizen la Contratación, debido a que una de las finalidades de la ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y del decreto 1082 de 2015 es que la selección sea objetiva, con base en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, más aun cuando el objeto de este tipo de contratos pudo haberlos ejecutado la Subdirección de Asuntos Jurídicos como ocurre con otros casos similares, pudiéndose la UAESP ahorrar importante recursos.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Se observó que los documentos requeridos para contratar, presentan inconsistencias como el contrato No. 067 de 2016, que se evidencia que este hace referencia en su contexto a un contrato de asociación y no a un interadministrativo.

Se observó que por indebida modalidad de selección contractual, los productos presentados por el contratista brindan un diagnóstico de la situación actual de la Gestión de TI de la entidad lo cual es una actividad propia de una consultoría (modalidad de selección concurso de mérito) y no a prestación de servicios (contratación directa), evidenciándose así una presunta indebida modalidad de selección, vulnerando con ello el principio de transparencia y selección objetiva.

En el contrato No. 292 de 2015, se evidenció falencias en la supervisión por cuanto hubo cambios en las especificaciones técnicas sin que se plasmaran en un documento idóneo suscrito por el representante legal de la Entidad o su delegado y el contratista.

De otra parte, se presentan diferencias entre la definición de la meta del proyecto de inversión en los estudios previos del contrato No. 023 de 2016 y el concepto de viabilidad técnica del proyecto de inversión 584.

## **PRESENTACION 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



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,

**PAOLA VELEZ MARROQUIN**  
**Directora Técnico Sectorial de Fiscalización**



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

### Alcance

La evaluación a la gestión contractual de la vigencia fiscal de 2015 y primer semestre de 2016 de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, se realiza de manera posterior y selectiva, a partir de una muestra representativa, mediante la aplicación de las normas de auditoría generalmente aceptadas, del examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para determinar la confiabilidad de las cifras, la legalidad de las operaciones, la economía y eficiencia con que actuó el gestor público. La Unidad hace parte de la Administración Distrital y su misión se expresaba en los siguientes términos: somos una entidad que garantiza a la población de Bogotá la prestación de servicios integrales de aseo, alumbrado público y servicios funerarios en los equipamientos del Distrito Capital, en condiciones dignas e incluyentes, contribuyendo en la construcción de una Bogotá Humana con sostenibilidad ambiental tal como lo establece el artículo 113 del Acuerdo No. 257 del 30 de noviembre de 2006.

### Muestra

La auditoría se realizó de forma selectiva, a los contratos terminados y liquidados correspondientes a las vigencias 2015, con 320 contratos por \$20.572.457.935 de los cuales se retiraron cinco (5) evaluados en auditorías anteriores por \$5.482.205.000. De igual forma se toman 182 contratos por \$11.420.862.512 \$11.420.862.512, de los cuales se retiraron 13, que equivalen a \$2.574.494.812.

El universo de los contratos terminados y liquidados corresponde a 315 por \$15.090.252.935 de la vigencia 2015 y 169 con \$8.846.367.700 del primer semestre 2016, para un total de 484 contratos por \$23.936.620.635.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Del total de contratos se retiraron cinco (5) por \$5.482.205.000 del 2015 y trece (13) por valor de \$2.574.494812 del primer semestre 2016, por cuanto fueron evaluados en la Auditoría de Regularidad a la vigencia 2015 y visita fiscal.

El tipo de contrato de mayor representatividad es el de prestación de servicios, con 141 contratos por valor de \$9.970.190.240 en el primer semestre de 2016 y para la vigencia 2015, fue el de servicios profesionales con 189 contratos por valor de \$8.030.882.692.

El criterio para seleccionar la muestra, fue tomar los contratos de mayor valor y la incidencia en el cumplimiento misional de los 484 contratos terminados y liquidados, de los cuales se seleccionaron 24 contratos, equivalente al 4.96% y respecto al valor corresponde al 22%, es decir \$5.233.548.434, así:

**CUADRO 1  
RELACIÓN DE CONTRATOS**

NO CONT RATO	NO. PROYEC TO	OBJETO	VALOR EN PESOS \$
326	581	Adquisición, Instalación y puesta en funcionamiento de cableado estructurado de voz, datos, corriente regulada y corriente normal para la nueva sede de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP).	686.000.000
292	581	Realizar el mantenimiento correctivo y preventivo de la infraestructura tecnológica, adquisición de equipos y licencias para el fortalecimiento de las comunicaciones internas y externas y servicios complementarios para la infraestructura tecnológica para apoyo a la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá.	552.752.612
300	581	prestación de servicios profesionales de representación judicial integral para la defensa de los intereses de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP en el proceso arbitral instaurado por el consorcio aseo capital S.A. ESP-aseo capital,conocasión de las controversias surgidas del contrato de concesión no 014-2012,	406.000.000
311	581	Prestación de servicios profesionales de representación judicial integral para la defensa de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP con ocasión del laudo arbitral de fecha 14 de diciembre de 2015,proferido contra los intereses del distrito, derivado de las controversias suscitadas en el contrato de concesión no 054 de 2003 suscrito entre la UAESP y la Sociedad Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. Lime S.A. E.S.P.-Lime,lo cual comprende en especial:a)la elaboración ,interposición y tramitación del recurso de anulación del laudo arbitral,b)la instauración de las demás acciones constitucionales y legales en contra del laudo y de las decisiones judiciales que se profieran, y c) la defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa u otras instancias judiciales frente a cualquier actuación derivada del laudo proferido,donde sea parte o tenga interés la entidad.	383.275.430
272	581	Prestación de servicios profesionales de representación Judicial integral para la Defensa de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP con ocasión del Laudo Arbitral de fecha 4 De Septiembre de 2015 proferido contra los intereses del Distrito, derivado de las controversias suscitadas en el contrato de concesión No. 069 de 2003 suscrito entre la UAESP y la Sociedad Ciudad Limpia S.A ESP, lo cual comprende en especial; a) La interposición y tramitación del recurso de anulación del Laudo Arbitral, b) La instauración de las demás acciones constitucionales y legales en contra del Laudo y de las decisiones judiciales que se profieran, c) La defensa judicial ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa u otras instancias judiciales frente a cualquier actuación derivada del Laudo proferido, donde sea parte o tenga interés la Entidad.	348.000.000
276	581	prestación de servicios profesionales de representación judicial integral para la defensa de los intereses de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP en los procesos arbitrales instaurados por las Sociedades Consorcio Aseo Capital S.A. Aseo Capital y Limpieza Metropolitana s.a. E.S.P. Lime S.A. E.S.P.-Lime con motivo de los contratos de concesión no 053 y 054 de 2003.	162.400.000



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

NO CONT RATO	NO. PROYEC TO	OBJETO	VALOR EN PESOS \$
91	581	Prestar los servicios profesionales de abogado para apoyar la gestión en materia judicial y administrativa a la subdirección de Asuntos Legales de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP	68.376.000
95	581	Prestar los servicios profesionales a la UAESP para la administración, actualización, diseño, configuración y parametrización de los elementos del portal de internet, el portal intranet de la UAESP y los diferentes supórtales, de conformidad con el programa Bogotá Humana y continuar el plan de implantación de las políticas de gobierno en la línea para su divulgación	68.376.000
96	581	Prestar los servicios profesionales como abogado para apoyar los asuntos jurídicos, precontractuales, contractuales y postcontractuales de la subdirección de Asuntos Legales de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP	59.259.200
134	581	Prestar los servicios profesionales al a Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP - para realizar actividades de asesoría y apoyo en los procesos de implementación del proyecto piloto de Teletrabajo y su adopción como política de Talento Humano y aquellos asociados a este Proyecto	56.116.667
17	581	Prestar los servicios profesionales a la Subdirección de Asuntos Legales de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, en temas relacionados con contratación y representación judicial y extrajudicial de la Unidad.	55.944.000
88	581	Prestar los servicios profesionales a ala UAESP, para desarrollar actividades de enlace con el concejo distrital y el congreso de la república, además del manejo de medios y prensa, elaborar e implementar las estrategias de divulgación en los diferentes medios de comunicación.	52.836.000
92	583	Por medio del presente Contrato de Comisión las Partes establecen las condiciones generales que regirán las relaciones que entre ellas surjan en virtud de los encargos que la Entidad Estatal confiera al COMISIONISTA COMPRADOR, para que esté actuando en nombre propio pero por cuenta de la Entidad Estatal, celebre operaciones a través de los sistemas de negociación administrados por la BMC, según lo permita su Reglamento de Funcionamiento y Operación, cuyo objeto será : ¿La prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la UAESP- Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y de los que sea legalmente responsable, con una empresa legalmente constituida y autorizada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, cuyas características técnicas se encuentran detalladas en las fichas técnicas del servicio anexas al presente documento y de conformidad con el procedimiento establecido en el reglamento de Funcionamiento y Operación de la Bolsa para el mercado de Compras Públicas	334.780.930
27	-	Asesorar a la Subdirección de Asuntos Legales desde el punto de vista jurídico en lo atinente a la gestión de acciones y requerimientos realizados por los órganos de control en especial en los temas relacionados con los asuntos disciplinarios, teniendo en cuenta los requerimientos solicitados por las diferentes dependencias de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP.	258.293.333
41	583/584/581	Prestar los servicios de Asesoría en asuntos de alta complejidad relacionados con la producción de material audiovisual y fotográfico, así como la pos producción y elaboración del mismo, con el propósito de fortalecer los procesos de comunicación interna y externa de las Áreas Misionales y transversales de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP	224.112.000
16	581	Prestar servicios profesionales asesorando a la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos en los temas de alta complejidad en materia de derecho administrativo y contractual en sus etapas contractuales y pos contractual, así como en la gestión de la información contractual de la entidad.	208.799.992
50	222/223	Prestar servicios profesionales brindando asesoría especializada y acompañamiento en los procesos relacionados con la definición y desarrollo de la transformación organizacional de la entidad orientado a la productividad y a la promoción de procesos de interacción con la ciudadanía.	190.000.000
11	581	Asesorar a la Subdirección de Asuntos Legales en las etapas precontractual, contractual y post contractual teniendo en cuenta los requerimientos solicitados por las diferentes dependencias de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP.	180.095.991
23	584	Prestar los servicios profesionales asesorando el plan de gestión social en la zona de Influencia del Relleno Sanitario Doña Juana y la inclusión social de la población recicladora de oficio, en el Distrito Capital.	171.409.115
29	582	Prestar servicios profesionales asesorando a la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público, desde el punto de vista legal y específicamente en la revisión y análisis del convenio 766 de 1997	170.906.659
67	581	Prestar una solución integral de telecomunicaciones que permita interconectar las sedes e instalaciones de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP, así como el acceso al servicio de conexión de Internet de la Unidad.	159.386.506



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

NO CONT RATO	NO. PROYEC TO	OBJETO	VALOR EN PESOS \$
62	584	Prestar servicios profesionales brindando asesoría legal especializada en los temas relacionados con la libre competencia en el marco de la prestación del servicio de recolección, barrido y limpieza con el propósito de fortalecer la gestión integral de residuos del Distrito Capital y la Región.	146.500.000
91	581	Prestar servicios profesionales de acompañamiento técnico estratégico en asuntos relacionados con la situación actual de la Gestión de TI que contribuyan a plantear acciones a corto plazo para optimar la gestión de proyectos de TI de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá.	144.999.999
22	584	Prestar los servicios profesionales en la Subdirección de Disposición Final en el desarrollo de las actividades de índole Jurídico relacionadas con el servicio de Disposición Final.	144.928.000

Nota: los doce primeros contratos corresponden a la vigencia 2016 y los restantes al 2015.

Fuente: Elaboración propia

De manera discriminada por vigencia los contratos se distribuyen de la siguiente manera:

**CUADRO 2  
CONTRATOS POR VIGENCIA**

VIGENCIA	No CONTRATO	VALOR \$
2015	326	686.000.000
	292	552.752.612
	300	406.000.000
	311	383.275.430
	272	348.000.000
	276	162.400.000
	91	68.376.000
	95	68.376.000
	96	59.259.200
	134	56.116.667
	17	55.944.000
	88	52.836.000
2016	92	334.780.930
	27	258.293.333
	41	224.112.000
	16	208.799.992
	50	190.000.000
	11	180.095.991
	23	171.409.115
	29	170.906.659
	67	159.386.506
	62	146.500.000
91	144.999.999	
22	144.928.000	

Fuente: Elaboración propia



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

### 3. RESULTADOS DE AUDITORIA

#### 3.1 CONTROL FISCAL INTERNO

La oficina de Control Interno ejerce su tarea según lo estipulado en el artículo 4 del Acuerdo No. 001 de 2012, en el cual se determinan las funciones de las dependencias de la UAESP.

En lo concerniente al control interno y a los temas que se evaluaron en la presente auditoría, se tuvo en cuenta el informe de auditoría que la oficina de control interno de la Unidad realizó durante el 2015 a asuntos legales en temas de contratación, supervisión dentro de los procesos contractuales y gestión en la etapa postcontractual, según los lineamientos del proceso, las normas, los manuales y demás disposiciones legales.

Este informe muestra ocho (8) hallazgos, con cuatro oportunidades de mejora, en donde se evidencian expedientes contractuales desactualizados, retraso en los informes de actividades de los contratistas, tiempos en modificaciones no acordes con la normatividad y publicaciones extemporáneas en el SECOP.

Para la vigencia 2016, la oficina de control interno realizó auditoría al proceso de Gestión de Asuntos Legales, en donde se observaron falencias en la inclusión del documento denominado *“Acuerdo de Integralidad”*, documento que no se menciona en el manual de contratación y no está adoptado dentro del sistema integrado de gestión. Además, se encuentran terminaciones anticipadas con poco o ningún tiempo de ejecución.

A continuación, se detallan las falencias encontradas en la presente auditoría:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

3.1.1. Hallazgo administrativo por inconsistencias en documentos requeridos para contratar.

La UAESP en su manual de contratación establece que, para los contratos interadministrativos, la dependencia que solicita esta modalidad de contratación, debe tener en cuenta el análisis de que trata el modelo certificado de idoneidad de entidad privada o sin ánimo de lucro. Sin embargo, revisado dicho documento anexo al contrato No. 067 de 2016, se evidencia que este hace referencia en su contexto a un contrato de asociación y no a uno interadministrativo, la entidad manifiesta que este formato es el modelo disponible en el sistema integrado de gestión para este tipo de proceso.

En el contrato No. 091 de 2016, el contratista aporta un documento firmado por él, denominado *“Acuerdo de Integridad”*, en el cual se describe el objeto del contrato y se realiza una declaración bajo gravedad de juramento que los documentos presentados acreditan la experiencia específica y relacionada. Sin embargo, el objeto descrito no es el establecido en el contrato, pues se hace referencia a la contratación de una prestación de servicios de asesoría jurídica. No obstante, el documento no se menciona en el manual de contratación y no está adoptado dentro del sistema integrado de gestión.

Lo anterior denota debilidades en el control de la revisión de los formatos establecidos para la contratación, transgrediendo la Ley 87 de 1993.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta, se confirma como hallazgo administrativo

### 3.2. PROYECTO DE INVERSION 581- GESTIÓN INSTITUCIONAL

Los siguientes contratos contribuyen con el cumplimiento de la meta 1 del proyecto 581 que es *“Fortalecer el 100% la estructura tecnológica y las comunicaciones en la Unidad”*.

Para alcanzar estos fines la Unidad adelantó contratación de prestación de servicios profesionales de la siguiente manera:

Contrato No. 091 de 2016 celebrado con la empresa YOBIPLEX S.A.S, con el objeto de *“Prestar servicios profesionales de acompañamiento técnico estratégico en asuntos relacionados*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

con la situación actual de la gestión de TI<sup>1</sup>, que contribuyan a plantear acciones a corto plazo para optimar la gestión de proyectos de TI de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos”, suscrito el 13 de abril de 2016 y terminado el 12 de julio 2016, en concordancia con lo estipulado en el contrato. Se canceló \$144.999.999, en mensualidades de \$48.333.333 mediante órdenes de pago 473 del 14 de junio de 2016, 656 del 14 de julio de 2016 y 714 de 01 de agosto de 2016.

3.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por indebida modalidad de selección contractual.

El contrato No. 091 de 2016 se suscribe con una persona jurídica, mediante la modalidad de la contratación directa, sin embargo, el contratista hace entrega de productos que brindan un diagnóstico de la situación actual de la Gestión de TI, conceptualizando y realizando recomendaciones a corto plazo con el fin de optimizar el proyecto de inversión de la gestión institucional mediante el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y de comunicaciones de la UAESP.

Esta actividad corresponde a un contrato de consultoría (modalidad de selección concurso de mérito) y no a prestación de servicios (contratación directa), evidenciándose así una presunta indebida modalidad de selección, vulnerando con ello el principio de transparencia y selección objetiva, los cuales son pilares de la contratación estatal establecidos en los artículos 24 de la ley 80 de 1993 y 5 de la ley 1150 de 2007; así mismo, se trasgrede el numeral 3 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, la ley 734 de 2002 y la ley 599 de 2000.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta, se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por indebida modalidad de selección contractual.

3.2.2. Observación administrativa por incumplimiento de requisitos estipulados en los estudios previos. (Se retira).

Contrato interadministrativo No. 067 de 2016 suscrito el 16 de marzo de 2016 con la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB S.A ESP., con el objeto de *“Prestar una solución integral de telecomunicaciones que permita interconectar las sedes e*

---

<sup>1</sup>Tecnología de la información



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

instalaciones de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos- UAESP”, por \$159.386.506, con fecha de terminación 31 de diciembre de 2016.

En el contrato se pactaron pagos mensuales por \$16.545.312 y a diciembre 28 de 2016 se ha cancelado \$157.447.318 en cuatro pagos así:

**CUADRO 3**  
**PAGOS REALIZADOS CONTRATO NO. 067**

NOMBRE	PERIODO		VALOR	ORDEN	PESOS
					FECHA
PRIMER PAGO	16/03/2016	31/03/2016	\$ 8.539.512	1096	08/09/2016
	01/04/2016	30/04/2016	\$ 16.545.312		
	01/05/2016	31/05/2016	\$ 16.545.312		
	01/06/2016	30/06/2016	\$ 16.545.312		
SEGUNDO PAGO	01/07/2016	31/06/2016	\$ 16.545.312	1665	09/11/2016
	01/08/2016	31/08/2016	\$ 16.545.312		
	01/09/2016	30/09/2016	\$ 16.545.312		
TERCER PAGO	01/10/2016	31/10/2016	\$ 16.545.312	1792	06/12/2016
	01/11/2016	30/11/2016	\$ 16.545.312		
CUARTO PAGO *	01/12/2016	31/12/2016	\$ 16.545.312	2358	28/12/2016
TOTAL			\$ 157.447.320		

Fuente: PREDIS- Suministrado por la UAESP \*El cuarto pago de acuerdo con lo informado queda en las cuentas por pagar para ser cancelado en el mes de enero.

Por otra parte, en visita administrativa, el supervisor del contrato manifiesta que el 29 de diciembre de 2016 se suscribió prórroga, adición y modificación en las siguientes condiciones:

- Prórroga por un (1) mes, contados a partir del 01 de enero hasta el 31 de enero de 2017.
- Se adiciona en \$16.545.312, respaldado con el Certificado de Disponibilidad No. 586 del 29 de septiembre de 2016.
- Se modifica la cláusula tercera denominada especificaciones técnicas.

Lo anterior, se realiza con el fin de garantizar la continuidad de los servicios TI de la UAESP.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Los siguientes contratos contribuyen con el cumplimiento de la meta 3 del proyecto 581 que es “Mejorar al 100% la capacidad operativa y administrativa de la entidad”.

Contrato No. 16 de 2016 con el objeto de *“Prestar servicios profesionales asesorando a la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos en los temas de alta complejidad en materia de derecho administrativo y contractual en sus etapas contractual y pos contractual, así como en la gestión de la información contractual de la entidad”*, con una duración de 11 meses y 13 días por un valor de \$208.799.992, suscrito e iniciando el 19 de enero de 2016. El contrato se terminó anticipadamente y se le canceló a la contratista \$109.574.340 y, de acuerdo con los informes que reposan en el expediente contractual, la contratista cumplió con lo establecido en el objeto contractual hasta el momento de su terminación.

Contrato No. 017 de 2015, con el objeto de *“Prestar los servicios profesionales a la subdirección de asuntos legales de la unidad administrativa especial de servicios públicos -UAESP, en temas relacionados con contratación y representación judicial y extrajudicial de la unidad”* por \$55.944.000. Los pagos se efectuaron en la forma convenida y las erogaciones se realizaron con cargo al presupuesto de inversión. Se ejecutó de conformidad con las normas contractuales.

Contrato No. 095 de 2015 que tiene por objeto *“Prestar los servicios profesionales a la UAESP para la administración del portal de internet, el portal intranet de la UAESP y los diferentes subportales”*. Los pagos realizados corresponden al valor contractual que inicialmente fue de \$49.728.000 y una adición de \$18.648.000, para un total de \$68.376.000, es decir con un incremento de 37.27% respecto al valor inicial.

En los informes y DVD que reposan en la carpeta, se evidenció que el contratista presentó los productos de conformidad con los requerimientos contractuales como fueron la actualización de contenidos, diseño, configuración y parametrización de los elementos del portal de internet e intranet de la UAESP y los diferentes subportales, de conformidad con el programa Bogotá Humana. Se desarrolló de conformidad con las normas contractuales aplicables a este tipo de contrato.

Contrato No. 091 de 2015 con el objeto de *“Prestar los servicios profesionales de abogado para apoyar la gestión en materia judicial y administrativa a la subdirección de Asuntos Legales de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP”*. Se consultaron los registros presupuestales en SIVICOF por los valores solicitados de \$49.728.000 y adición de \$18.648.000 para un total pagado de \$68.376.000, el incremento fue del 37.5% respecto al valor inicial. Se ejecutó de acuerdo con las obligaciones establecidas.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Contrato No. 272 de 2015 con el objeto de realizar la *“Prestación de servicios profesionales de representación judicial integral para la defensa de la UAESP con ocasión del laudo arbitral de fecha 4 de septiembre de 2015 proferido contra los intereses del distrito, derivado de las controversias suscitadas en el contrato de concesión 069 de 2003 suscrito entre la UAESP y la SOCIEDAD CIUDAD LIMPIA S.A. ESP, lo cual comprende en especial: a) la interposición y tramitación del recurso de anulación del laudo arbitral, b) la instauración de las demás acciones constitucionales y legales en contra del laudo y de las decisiones judiciales que se profieran, y c) la defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa u otras instancias judiciales frente a cualquier actuación derivada del laudo proferido, donde sea parte o tenga interés la entidad”*. Los pagos se efectuaron en la forma convenida y se realizaron con cargo al presupuesto de inversión. Se observó que cumplió con la experiencia o idoneidad y se ejecutó de conformidad con las normas contractuales.

Contrato No. 300 de 2015, con el objeto de realizar la *“Prestación de servicios profesionales de representación Judicial integral para la Defensa de los intereses de la Unidad Administrativa Especial de Servicios PÚBLICOS – UAESP, en el proceso arbitral instaurado por el CONSORCIO ASEO CAPITAL S.A. E.S.P – ASEO CAPITAL, con ocasión de las controversias surgidas del contrato de concesión No. 014 de 2012”*. Este contrato no se ejecutó porque el convocante al tribunal de arbitramento retiró la demanda. No presenta erogaciones económicas.

Contrato No. 311 de 2015 con el objeto de realizar la *“Prestación de servicios profesionales de representación judicial integral para la defensa de La Unidad Administrativa Especial De Servicios Públicos- UAESP con ocasión del laudo arbitral de fecha 14 de diciembre de 2015, proferido contra los intereses del distrito, derivado de las controversias suscitadas en el contrato de concesión no. 054 de 2003 suscrito entre la UAESP y la SOCIEDAD LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP. LIME S.A. ESP. - LIME, lo cual comprende en especial: a) la elaboración, interposición y tramitación del recurso de anulación del laudo arbitral, b) la instauración de las demás acciones constitucionales y legales en contra del laudo y de las decisiones judiciales que se profieran, y c) la defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa u otras instancias judiciales frente a cualquier actuación derivada del laudo proferido, donde sea parte o tenga interés la entidad”*. Una vez analizados los documentos contractuales y en visita administrativa del día 20 de diciembre de 2016, se observa que el contrato no se ha terminado y se ha pagado de acuerdo con lo estipulado en las obligaciones contractuales. En este sentido, hasta el momento la entidad ha recibido los productos derivados de la ejecución del contrato, hasta el avance del mismo. Igualmente, según certificación del PREDIS, se han erogado \$268.292.801, quedando un saldo de \$114.962.629.

Contrato No. 326 de 2015 cuyo objeto es la *“Adquisición, Instalación y puesta en funcionamiento de cableado estructurado de voz, datos, corriente regulada y corriente normal para la nueva sede la UAESP”*. El proceso se realizó por modalidad de selección de subasta

---

inversa, cumpliendo con el objeto contractual dentro del plazo estipulado y se ejecutó conforme a las obligaciones contractuales establecidas.

Contrato No. 088 de 2015, con el objeto de *“Prestar los servicios profesionales a la UAESP, para desarrollar actividades de enlace con el concejo distrital y el congreso de la república, además del manejo de medios y prensa, elaborar e implementar las estrategias de divulgación en los diferentes medios de comunicación”*. Se suscribió el 16 de abril de 2015, con una duración de ocho meses, con terminación anticipada por mutuo acuerdo el 11 de noviembre. Se canceló de acuerdo con lo ejecutado y se encuentra a paz y salvo por todo concepto.

Contrato No. 96 de 2015 con el objeto de *“Prestar los servicios profesionales como abogado para apoyar la gestión de los asuntos jurídicos, precontractuales, contractuales y post contractuales de la subdirección de asuntos legales de la unidad administrativa especial de servicios públicos-UAESP”*. Los pagos se efectuaron de la forma convenida y se realizaron con cargo al presupuesto de inversión. Se desarrolló de conformidad con las normas contractuales.

Contrato No. 134 de 2015 con el objeto de *“Prestar los servicios profesionales a la unidad administrativa especial de servicios públicos -UAESP-para realizar actividades de asesoría y apoyo en los procesos de implementación del proyecto piloto de teletrabajo y su adopción como política de talento humano y aquellos asociados a este proyecto”*. Los pagos se efectuaron de la forma convenida y se realizaron con cargo al presupuesto de inversión. Se desarrolló de conformidad con las normas contractuales.

Valoración de la respuesta

*“Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación”*.

3.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falencias en la supervisión del contrato No. 292 de 2015.

Los elementos contratados inicialmente, según la cláusula cuarta de productos finales entregables, son:

*“(…) Un primer (1) producto correspondiente al 40% que consiste en entregar licencia SONICWALL NSA 4500, licencias EndpointProtectionAdvanced y Hardware correspondiente a la solución de respaldo de datos. Lo anterior con el previo ingreso al almacén de la UAESP y presentación del informe de ejecución tanto del CONTRATISTA como la supervisión del contrato y certificación de cumplimiento y recibo a satisfacción por*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*parte del supervisor del contrato y todo trámite administrativo y financiero a que haya lugar (...).”*

Se evidencia en el primer informe de avance del contrato, fechado el 15 de febrero de 2016, al respecto de la renovación de la licencia SonicWall NSA 4500, que ésta especificación fue cambiada por una solución Sonicwall 3500 o 3600, ya que era la que la Unidad tenía en producción a esa fecha, situación que fue corroborada en respuesta planteada en visita administrativa de 16 de enero de 2017, así:

*“(...) ¿Por qué el estudio previo propuso una solución de la licencia SonicWall de mayor especificación a la que se ejecutaba en la entidad?”*

*Respuesta: Inicialmente la licencia requerida soportaba una determinada infraestructura la cual aumentó y con la solución propuesta inicialmente no se suplía las necesidades técnicas de toda la infraestructura por eso se cambió de solución de referencia y se adquirió una más, es decir en lugar de una (1)SonicWall NSA 4500, se adquirieron dos (2) por dos SonicWALL NSA 3600 SecureUpgrade Plus (...).”*

Esta modificación se realizó sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en el manual de contratación versión 8 de la Unidad, vigente para la fecha de ejecución del contrato y que indica:

*“(...) MODIFICACIÓN DE CONTRATOS Diligenciar y suscribir la solicitud de modificación del contrato: El supervisor diligencia el formato “GAL-MNC-FM-05 Solicitud de Modificación de Contrato”, a través del cual especifica el tipo de modificación del contrato solicitado (prórrogas, adiciones, prórrogas y adiciones, y suspensiones, así como también aclaración, adición y supresión de obligaciones contractuales) y la justificación respectiva. (...)” (Subrayado es nuestro - pagina 45-)*

Igualmente indica que

*“(...) A los supervisores les queda prohibido: “Adoptar decisiones o impartir instrucciones que impliquen modificación de las condiciones pactadas tales como: variación del objeto, adición o disminución del valor, o del plazo, cambio de especificaciones o condiciones de ejecución, aprobación de precios no previstos, suministro de bienes o servicios no previstos (...)” (Subrayado es nuestro -página 129)*

Existe informe de supervisión y certificación del contrato en el formato GAL-MNC-FM-25, en el cual el supervisor manifiesta que las actividades se cumplieron conforme a lo estipulado en el objeto del contrato.

Es de anotar que no se cumplió lo estipulado en la cláusula cuarta del contrato ya que se recibió a satisfacción el producto y se pagó sin que los elementos fueran ingresados previamente al almacén de la UAESP tal como se estipuló.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

De otra parte, se nombró inicialmente como supervisor al jefe de oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones de la UAESP, pero en los informes y certificaciones de la supervisión firma el actual jefe de dicha oficina, sin que se evidencie constancia del cambio realizado, acorde con lo especificado en el manual de procedimientos contractuales de la UAESP versión 8 que a folio 137, que indica:

*“(…) 3.2. CAMBIO DE SUPERVISOR Cuando se presente el retiro definitivo o temporal del supervisor, quien hace entrega de la supervisión debe enterar a quien le suceda sobre la situación del contrato, grado de avance, porcentajes ejecutados y por ejecutar, pagos efectuados, aspectos pendientes de decisión o que ameriten especial control; de lo cual dejará constancia en acta que suscribirá el supervisor que entrega y el que recibe (...)”*

En observancia del principio de planeación la UAESP debe dar estricta aplicación a su manual de contratación, al igual que a las normas superiores que lo consagran.

Lo anterior denota falencias en el proceso de supervisión del contrato, debido al desconocimiento de los procedimientos y requisitos que se necesitan para cumplir esta actividad y falta de control en el desarrollo de las tareas, lo cual puede acarrear incumplimiento en las condiciones pactadas en el contrato o ejecución no conforme a lo planeado.

En consecuencia, se vulneró posiblemente un deber funcional de los establecidos en la ley 734 de 2002 y ley 1474 de 2011.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.2.4. Hallazgo administrativo por inconsistencias en documentos que hacen parte del expediente contractual.

En la documentación del expediente del contrato 276 de 2015 a folios 324 y 371 el oficio con radicado 2016-601-012863-2 del 14 de junio de 2016, con referencia de declaración juramentada, se encuentra sin firma por parte del contratista.

Por una falta de control en los archivos contractuales, se transgrede la ley 594 de 2000 y ley 87 de 1993.

## Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta, se confirma como hallazgo administrativo.

### 3.3. PROYECTO DE INVERSIÓN 583 - GESTIÓN PARA LOS SERVICIOS FUNERARIOS DISTRITALES.

El proyecto busca la diversificación y modernización de los servicios prestados en los equipamientos (cementeros) de propiedad del Distrito Capital y la regularización de los servicios integrales que se han de prestar, orientado a subsidiar los costos del servicio funerario prestados por el Distrito a la población vulnerable de la ciudad.

Contrato No. 92 de 2016, con el siguiente objeto: *“Por medio del presente Contrato de Comisión las Partes establecen las condiciones generales que regirán las relaciones que entre ellas surjan en virtud de los encargos que la Entidad Estatal confiera al COMISIONISTA COMPRADOR, para que esté (sic) actuando en nombre propio pero por cuenta de la Entidad Estatal, celebre operaciones a través de los sistemas de negociación administrados por la BMC, según lo permita su Reglamento de Funcionamiento y Operación, cuyo objeto será : La prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada de los bienes 29 muebles e inmuebles de propiedad de la UAESP- Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y de los que sea legalmente responsable, con una empresa legalmente constituida y autorizada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, cuyas características técnicas se encuentran detalladas en las fichas técnicas del servicio anexas al presente documento y de conformidad con el procedimiento establecido en el reglamento de Funcionamiento y Operación de la Bolsa para el mercado de Compras Públicas”*. La cuantía del contrato de comisión es la suma de \$4.769.911 y la modalidad de selección es la de régimen especial selección abreviada por bolsa, valor que fue cancelado, tal y como reposa en los informes de supervisión y certificación de cumplimiento del contrato.

La fecha de suscripción es del 14 abril 2016 y el contratista es la firma CORREAGRO S.A.

Este tipo de contrato se realiza mediante la Bolsa Mercantil de Colombia BMC que está autorizada para ejercer el objeto social propio de las bolsas de bienes y productos. El literal a) del numeral 2 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 señala como causal de selección para las entidades estatales la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes para la defensa y seguridad nacional a través de la bolsa de productos legalmente constituidas. El decreto 1082 de 2015 artículos 2.2.1.2.1.2.1.1., 2.2.1.2.1.2.20 y 2.2.1.2.1.2.26 reglamentó las compras de las entidades estatales a través de las Bolsas de Productos.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

El contrato de comisión cuenta con las pólizas No. 21-44-101220621 con Seguros del Estado, emisión 18/04/16 con vigencia desde el 14/04/16 hasta 14/12/19; riesgo asegurado cumplimiento de contrato por \$1.109.353 desde 14/04/16 hasta 14/04/17; pago salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones por \$554.676.5 con vigencia desde 14/04/16 hasta 14/04/17.

Se expidió la Resolución UAESP No. 134 de 2016 que ordena la apertura del proceso de selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes en Bolsa de productos.

En el radicado UAESP No. 20166010040451 de 01/04/2016, dirigido a la vicepresidencia de mercados eficientes de la Bolsa Mercantil de Colombia, se manifiesta por parte de la UAESP la intención de contratar mediante la modalidad de selección abreviada y para ello solicita seleccionar una sociedad comisionista miembro de la Bolsa para que actué por cuenta de la UAESP en la compra del servicio relacionado.

El valor máximo a contratar la prestación del servicio de vigilancia, por parte del comisionista, es de \$853.874.022 sin incluir IVA e impuestos, con un plazo inicial de ocho (8) meses y la fecha de inicio el 14 abril 2016.

OPERACIÓN BURSATIL:	25682304
SERVICIO:	VIGILANCIA
PUJA:	PRECIO
PRECIO RECURSO HUMANO:	\$776.746.980
PRECIO DE LOS MEDIOS TECNOLOGICOS:	\$20.000.000
VR. TOTAL, NEGOCIACION:	\$796.746.980
IVA:	\$12.747.951.68
VR. TOTAL, INCLUIDO IVA:	\$809.494.931.68
COMISIONISTA VENDEDORA:	GEOCAPITAL S.A.
MANDATO VENDEDOR:	COOVIAM CTA

El contrato de vigilancia suscrito, luego de realizado el proceso de selección abreviada por bolsa, presentó una modificación que incluye una prórroga por un mes y catorce (14) días y adición por \$330.011.019. La nueva fecha de terminación es el 31 de enero de 2017.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

La interventoría de dicho contrato está a cargo de la Subdirección Administrativa y Financiera de la UAESP y la supervisión la ejerce un funcionario de la UAESP, delegaciones que están debidamente soportadas.

El prestador del servicio de vigilancia es la firma COOVIAM CTA (Cooperativa de Trabajo Asociado) que está debidamente inscrito en la Bolsa Mercantil de Colombia y para el efecto adjunta los siguientes soportes:

- Condiciones financieras y capacidad organizacional.
- Experiencia específica.
- Licencia de funcionamiento y medios tecnológicos.
- Licencia de medio canino.
- Licencia de comunicaciones contrato Avantel.
- Certificación de comitente vendedor de red de apoyo de la policía.
- Permisos de porte o tenencia de armas e inventario.
- Certificado de no sanciones de la Superintendencia de Vigilancia.
- Obligaciones del comitente vendedor.

Se suscribe la prórroga y adición No. 1 al contrato de vigilancia que amplía el plazo hasta el 31 de enero de 2017 y lo adiciona en \$330.011.019, documento firmado el 16 de noviembre de 2016.

Para el amparo de los riesgos del contrato de vigilancia, se expidió la póliza 03 GU066076 con certificado 03 GU099114 de la compañía Confianza en favor de entidades estatales, en la cual aparece como tomador asegurado la cooperativa de vigilancia y servicios de Bucaramanga COOVIAM CTA y como asegurado y beneficiario la UAESP.

Vigencia desde el 27/04/2016 hasta 27/12/2019 y los amparos son los siguientes:

**CUADRO 4  
AMPARO Y VIGENCIA POLIZA**

AMPARO	VIGENCIA		Pesos
	DESDE	HASTA	VR. ASEGURADO \$
Cumplimiento contrato	27/04/16	27/04/17	161.898.986



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Salarios prestaciones sociales	27/04/16	27/12/19	40.474.747
Calidad del servicio	27/04/16	27/04/17	161.898.986

Fuente: Carpeta contrato 92 de 2016.

Para el certificado de registro presupuestal No. 228 del 29 de abril de 2016, mediante el cual se cubre el monto del contrato de vigilancia, se establece la fuente de los recursos así:

**CUADRO 5**  
**FUENTES RECURSOS REGISTRO PRESUPUESTAL No. 228/2016**

		Pesos
CODIGO PRESUPUESTAL	CONCEPTO	VALOR
3-1-2-02-05-01-0000-00	Mantenimiento entidad	327.748.573
3-3-1-14-1-14-0583-172	172- Gestión para los servicios funerarios distritales.	153.387.951
3-3-1-14-02-21-0584-205	205- Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la Región	338.234.910
<b>TOTAL</b>		<b>819.371.434</b>

Fuente: Carpeta contrato 92 de 2016.

Respecto a los pagos realizados en el contrato de vigilancia, el cuadro de costos de COOVIAM para el mes de agosto de 2016, en el cual se relacionan los costos de julio y septiembre, el valor para cada uno de los servicios prestados que se resumen así:

**CUADRO 6**  
**COSTOS COOVIAM CTA**

							Pesos
MES	VR. BASE	AYS	SUBTOTAL	VR. NO GRAVADO	VR. AIU	IVA	VR. TOTAL
JULIO	99.946.414	8.609.082	114.452.818	103.007.538	11.445.280	1.831.241	116.284.059
AGOSTO	103.301.426	8.926.381	132.103.965	118.893.573	13.210.394	2.113.660	134.217.675
SEPTIEMBRE	91.470.379	7.979.897	134.943.417	121.449.077	13.494.340	2.159.092	137.102.509

Fuente: Carpeta contrato 92 de 2016.

De los datos referidos se observa que se establece un valor por concepto de “A&S” que corresponde a la administración y supervisión, concepto al que hace referencia



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

la Circular Externa No. 20163200000015<sup>2</sup> del 5 de enero de 2016 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; al valor base adicionado con el A&S se le aplica un 10% por concepto de AIU<sup>3</sup>.

Se concluye que en la tarifa cobrada por la Cooperativa de Vigilancia COOVIAM se ha estado cobrando dos veces por el mismo concepto, es decir, se paga administración como “administración y supervisión” y sobre este valor adicionado nuevamente se paga administración, esta vez, bajo la figura del “AIU administración, imprevisto y utilidad”. Lo anterior no constituye hallazgo de carácter fiscal por encontrarse legalmente el A&S y el AIU.

En la carpeta no reposa ningún soporte que dé cuenta sobre la manera como se estarían justificando los imprevistos, de hecho, no se conoce la composición porcentual del 10% de AIU que está facturando la Cooperativa de Vigilancia.

Los puntos que son atendidos por el servicio de vigilancia son la recepción de la sede calle 61 con 13 incluyendo archivo documental, la recepción de la sede avenida caracas con 53, las bodegas Mártires, Usaquén, Usme, Rafael Uribe Uribe, Barrios Unidos, Engativa, Alquería, Tunjuelito, Cementerio Central y Serafín.

Los puntos de atención mencionados son fundamentales en la prestación de los servicios de la UAESP y de manera particular las bodegas de atención a recicladores que apuntan al cumplimiento de las metas del proyecto de inversión 584 y la seguridad en los alrededores de los cementerios que apuntan al cumplimiento de las metas establecidas en el proyecto de inversión 583.

<sup>2</sup> Se aplica según el tipo de servicio: servicios sin arma el 8%, servicio con arma 10% y servicios con canino el 11%.

<sup>3</sup> En el artículo 46-1 de la Ley 1607 de 2012, se establece el AIU en los siguientes términos: “Para los servicios integrales de aseo y cafetería, de vigilancia, autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada, de servicios temporales prestados por empresas autorizadas por el Ministerio del Trabajo y en los prestados por las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado en cuanto a mano de obra se refiere, vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria o quien haga sus veces, a las cuales se les haya expedido resolución de registro por parte del Ministerio del Trabajo, de los regímenes de trabajo asociado, compensaciones y seguridad social, como también a los prestados por los sindicatos con personería jurídica vigente en desarrollo de contratos sindicales debidamente depositados ante el Ministerio de Trabajo, la tarifa será del 16% en la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), que no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato.

Para efectos de lo previsto en este artículo, el contribuyente deberá haber cumplido con todas las obligaciones laborales, o de compensaciones si se trata de cooperativas, precooperativas de trabajo asociado o sindicatos en desarrollo del contrato sindical y las atinentes a la seguridad social.

**Parágrafo.** La base gravable descrita en el presente artículo aplicará para efectos de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta, al igual que para los impuestos territoriales.”

%.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

De acuerdo con la factura No. 2472 del 20 septiembre 2016 de la Cooperativa COOVIAM, correspondiente a los servicios prestados en el mes de agosto, los servicios prestados en el cementerio central son un servicio permanente de 24 horas con arma y tres servicios de 24 horas permanentes sin armas por cinco días y en el cementerio norte se prestó un servicio permanente de 24 horas con arma.

Como parte del proceso auditor, se adelantó visita administrativa el día 17 de enero de 2017, con el propósito de verificar el alcance y la competencia de la prestación del servicio de vigilancia en desarrollo del contrato de comisión No.092 de 2016.

Se realizó visita al puesto de vigilancia correspondiente al cementerio central. El control de la vigilancia se hace sobre los predios adquiridos por la UAESP que se encuentran desocupados, evidenciando que el área de responsabilidad del servicio prestado por la vigilancia pagado por la UAESP es diferente al servicio que paga el Concesionario Inversiones Monte Sacro.



Fuente: Visita Cementerio Central 17-01-2017

#### **GRÁFICA 1 PRESTACIÓN SERVICIO VIGILANCIA PREDIO CEMENTERIO CENTRAL**

COOVIAM CTA presta el servicio al exterior del cementerio central sobre los inmuebles de la calle 24 entre carreras 17 y 22 acera norte sobre el lindero del cementerio, mientras que la vigilancia pagada por el concesionario lo hace al interior del cementerio y en la zona de influencia de los locales comerciales.

En la visita se revisó la minuta del servicio, la presencia y funcionamiento de tres cámaras y la identificación de los vigilantes.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Al momento de la visita al cementerio central se observó la labor de traslado de llantas que se encontraban depositadas allí y que representaban un riesgo ante un eventual incendio.

Es claro que de no contarse con el servicio de vigilancia en el cementerio central para los predios propiedad del Distrito y que se encuentran desocupados, la probabilidad de invasión por parte de habitantes de calle y en especial de la población desplazada por la recuperación del sector conocido como el Bronx, se aumenta de manera significativa. De hecho, se ha requerido aumentar el servicio precisamente para prevenir posibles invasiones a los inmuebles.

Para el cementerio central se concluye que los servicios de vigilancia se desarrollan en diferentes sitios y las responsabilidades y competencias están claramente establecidas tanto para la UAESP como para el concesionario Inversiones Monte Sacro.

Una vez concluida la visita al cementerio central el equipo se dirigió a las instalaciones del cementerio del norte, Chapinero.



Fuente: Visita Cementerio Norte 17-01-2017

**GRÁFICA 2 PRESTACIÓN SERVICIO VIGILANCIA PREDIO CEMENTERIO NORTE**



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

El servicio prestado por COOVIAM CTA se hace a los predios adquiridos por la UAESP que se encuentran desocupados, para minimizar los riesgos de posibles invasiones.

Los predios objeto de vigilancia se localizan al frente de las instalaciones del cementerio, de manera que la diferenciación del área de prestación del servicio entre el concesionario Monte Sacro y COOVIAM CTA está claramente definida. No existen cámaras y no se percibe la necesidad de instalarlas, además los predios no cuentan con ningún tipo de servicio público.

Se revisó la minuta y las consignas, así como la identidad del vigilante y el supervisor y no se encontró falencia alguna.

#### 3.4. PROYECTO DE INVERSIÓN 584 - GESTIÓN INTEGRAL RESIDUOS SÓLIDOS PARA EL DISTRITO CAPITAL Y LA REGIÓN.

**OBJETIVO GENERAL:** Implementar acciones que contribuyan a la gestión que realiza la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos para la prestación de los servicios relacionados con el manejo de los residuos sólidos en el Distrito Capital y la Región

Contrato No. 62 de 2016, suscrito con MARQUEZ Y ASOCIADOS CONSULTORES S.A.S con el objeto de *“Prestar servicios profesionales brindando asesoría legal especializada en los temas relacionados con la libre competencia en el marco de la prestación del servicio de recolección, barrido y limpieza con el propósito de fortalecer la gestión integral de residuos del distrito capital y la región”*, suscrito el 10 de marzo e iniciado el 29 de marzo de 2016, con fecha de terminación 31 de diciembre de 2016, por \$146.500.000.

Del análisis realizado a la ejecución del contrato se observó el cumplimiento de las obligaciones pactadas de acuerdo con la entrega de los informes y certificados por el supervisor del contrato. A la fecha de revisión se había pagado un total de \$91.500.000.

3.4.1. Hallazgo administrativo por diferencias entre la definición de la meta del proyecto de inversión en los estudios previos y el concepto de viabilidad técnica.

En los estudios previos del contrato No. 023 de 2016, se estableció como proyecto de inversión el 584 *“Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región”*, con la Meta 3, *“Mejorar 100% la capacidad operativa y administrativa de la Entidad”*. Realizada



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

la verificación con el contenido del formato CONCEPTO DE VIABILIDAD TÉCNICA GP-PCECP-FM-01 No. 026 del 21 de enero de 2016, se observó que se afectaron dos proyectos prioritarios, el 205 *“Modelo de reciclaje para Bogotá”* y el 206 *“Aprovechamiento final y minimización de la disposición en el relleno sanitario”*, que cuentan con dos metas:

Proyecto prioritario 205 - Meta 13 *“Estructurar el Sistema Distrital de Recicladores y Recuperadores”*

Proyecto prioritario 206 - Meta 16 *“Aprovechar el 20% del volumen de residuos sólidos recibidos”*

De lo anterior se observa que las metas 13 y 16, referidas en el concepto de viabilidad técnica, difieren de la meta registrada en los estudios previos, meta 3 *“Mejorar 100% la capacidad operativa y administrativa de la Entidad”*, la cual corresponde al proyecto de inversión 581, por lo que se evidencia que la meta registrada en los estudios previos difiere del concepto de viabilidad técnica, presentándose falencias en el registro de la información.

Por lo anterior, se incumple la ley 87 de 1993, artículo 2, literal e) asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta, se confirma como hallazgo administrativo.

### 3.5. PROYECTO 226 - OJO CIUDADANO.

El objetivo del proyecto es garantizar la entrega de los servicios a cargo de la Unidad a la ciudadanía con transparencia y probidad.

Contrato No. 50 de 2016, con el objeto de *“Prestar servicios profesionales brindando asesoría especializada y acompañamiento en los procesos relacionados con la definición y desarrollo de la transformación organizacional de la entidad orientado a la productividad y a la promoción de procesos de interacción con la ciudadanía.”*, con un plazo inicial de diez (10) meses y acta de inicio del 22 febrero 2016, por \$190.000.000.

Como forma de pago se estableció la siguiente: *“Pagos mensuales iguales, sucesivos y vencidos a partir del perfeccionamiento y el cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato cada uno por valor de DIECINUEVE MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$19.000.000) INCLUIDO IVA, en consecuencia el primer pago y aquellos en que se efectúan por fracción de mes*

---

*serán liquidados de manera proporcional, el cálculo tendrá como referencia 30 días con honorarios mensuales de \$19.000.000 de pesos INCLUIDO IVA que incluye los impuestos de la Ley a que haya lugar y todos los costos directos e indirectos y los impuestos, tasas y contribuciones que conlleve la celebración y ejecución del contrato.”*

Para la evaluación de este contrato se adelantó visita administrativa con el interventor el día 23 de diciembre de 2016, con el propósito de aclarar el alcance de los entregables, se verificó el marco estratégico, el modelo de transformación organizacional y la filosofía que lo soporta.

El modelo de transformación organizacional identifica cuatro dimensiones: estratégico, arquitectura organizacional, cultural y relacional. En desarrollo del contrato se busca definir la estructura estratégica de la UAESP para el periodo 2016 – 2020, definiendo el correspondiente modelo organizacional en el marco del sistema integrado de gestión.

**3.6.CONTRATOS ENMARCADOS DENTRO DE LOS PROYECTOS 581 GESTIÓN INSTITUCIONAL; 583 GESTIÓN PARA LOS SERVICIOS FUNERARIOS DISTRITALES Y 584 GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS PARA EL DISTRITO CAPITAL Y LA REGIÓN.**

Contrato No. 41 de 2016 con el objeto de *“Prestar los servicios de asesoría de alta complejidad relacionados con la producción de material audiovisual y fotográfico así como los posproducción y elaboración del mismo, con el propósito de fortalecer los procesos de comunicación interna y externa de las Áreas Misionales y transversales de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP”, con una duración de 11 meses y 22 días, suscrito e iniciando el 8 de febrero de 2016 por \$224.112.000, cancelado en su totalidad en diciembre de 2016, se desarrolló de conformidad con las normas contractuales.*

3.6.1. Hallazgo administrativo por debilidades en el control y seguimiento por parte de la supervisión del contrato en el manejo de los expedientes, por cuanto no reposan todos los documentos asociados a la ejecución contractual.

Para cumplir con las obligaciones contractuales se realizan actividades que fueron reportadas en los informes mensuales de ejecución de los contratos No. 011, 022, 023 y 029 de 2016, algunas de éstas, registradas de manera general, sin especificar en forma detallada cuál fue la acción realizada para cumplir con cada obligación y las evidencias de las mismas.

En este contexto se observó que en el contrato No. 011 de 2016, se registra en la parte final de los informes mensuales de enero a septiembre de 2016, productos



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

entregados *“El soporte de las actividades se encuentra debidamente publicado en el Portal Único de Contratación SECOP”*, sin que se relacione para las actividades realizadas, que corresponden a las obligaciones No. 3, 4, 6, 8 y 9, cuáles fueron los contratos asociados a cada obligación. Posteriormente, en medio magnético fueron entregados los soportes de las actividades.

En el contrato No. 029 de 2016, reposa un CD en el cual se registran algunas de las reuniones realizadas, no obstante, no se encontraron soporte de todas las reuniones señaladas en los informes de actividades.

Sobre el contrato No. 023 de 2016, no se encontraron en la carpeta contractual los soportes de los informes mensuales desde enero hasta el mes de julio de 2016, pero en visita administrativa fueron entregados en medio magnético, lo cual muestra debilidades en el manejo de la información que debe reposar en la carpeta.

Con relación al contrato No. 022 de 2016, se evidenció que en el expediente no reposan las planillas soportes de la asistencia a las reuniones realizadas.

Para los contratos referidos se estableció en la cláusula 10, *“Hacen parte del presente contrato todos los documentos expedidos en las etapas precontractual, contractual y en la liquidación del mismo cuando haya lugar a ello (...) TRABAJOS A ENTREGAR Y ACTIVIDADES A DESARROLLAR No. 1 “Un (1) documento mensual que contenga el informe de actividades realizadas en cumplimiento de las obligaciones contractuales en medio físico y magnético”*, por lo que los informes mensuales de actividades y las evidencias relacionadas corresponden a la etapa contractual.

Se evidencia falta de control y seguimiento a las labores de la supervisión, situación que dificulta el cumplimiento en las obligaciones descritas en el formato *“COMUNICACIÓN DESIGNACION SUPERVISOR DEL CONTRATO”*, obligaciones *“(…) 2) Verificar que EL CONTRATISTA cumpla con el objeto del contrato y con las obligaciones contraídas (...) 5) Realizar un seguimiento permanente a la ejecución del contrato (...)”* y en el manual de contratación versión 8, del 29 de noviembre de 2013, página 42, por cuanto los documentos soporte de las actividades ejecutadas por los contratistas, mencionados anteriormente, no reposan en los expedientes. Así mismo, se incumple lo establecido en la cláusula 10 de los contratos, en el entendido que todos los documentos generados en las diferentes etapas, hacen parte del contrato.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta, se confirma como hallazgo administrativo.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

---

3.6.2. Hallazgo administrativo por no publicar, y/o publicar en períodos posteriores a los establecidos en la página del SECOP, los estudios y documentos previos a la fase contractual.

Los estudios y documentos previos a la fase contractual no fueron publicados en el SECOP para el contrato No. 011 de 2016.

Los contratos No. 022 y 023 de 2016 se encuentran publicados en el SECOP el 27 de enero de 2016, sin embargo, los estudios y documentos previos a la fase contractual fueron publicados el 23 de noviembre de 2016.

El contrato No. 029 de 2016 fue publicado en el SECOP el 1 de febrero de 2016 y los estudios previos el 23 de noviembre de 2016.

La anterior incumpliendo a lo establecido en el decreto reglamentario 1082 de 2015 artículo 2.2.1.2.1.4.3. “No publicidad de estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos elaborados para los siguientes Procesos de Contratación no son públicos: a) la contratación de empréstitos; b) los contratos interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, y c) los contratos a los que se refiere el 2.2.1.2.1.4.6 del presente decreto” y posiblemente se transgrede un deber funcional de los establecidos en la ley 734 de 2002.

Valoración de la respuesta

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se confirma como hallazgo administrativo y se retira la presunta incidencia disciplinaria.

3.6.3. Hallazgo administrativo por la falta de control en los soportes cuando se presentan cambios en la asignación de los supervisores.

En el contrato No. 011 del 2016, inicialmente la supervisión estuvo a cargo del Asesor encargado de las funciones de la Subdirección de Asuntos Legales, del 15 al 31 de enero de 2016; desde el mes de febrero hasta julio de 2016, asumió la Subdirectora de Asuntos Legales; desde agosto hasta el 15 de noviembre de 2016, la responsabilidad la retomó nuevamente el Asesor encargado de las funciones de la Subdirección de Asuntos Legales, de estas designaciones no obran los oficios de delegación en el expediente contractual, ni actas de entrega y recepción de la supervisión.

El contrato No. 023 del 2016 presentaron cambios en la supervisión delegada, en principio la asignación fue para la Directora General hasta el 31 de marzo de 2016, a partir de esta fecha hasta el 30 de septiembre de 2016, asumió la Subdirectora de Disposición Final de acuerdo al memorando No. 20167010012853 del 31 de marzo de 2016; desde el 7 de octubre de 2016 asume como supervisor otro Subdirector de Disposición Final, hasta la fecha de terminación del contrato el 31 de diciembre de 2016, para este último caso, no obra en la carpeta del contrato documento de delegación, ni actas de entrega y recepción de la supervisión.

Para el contrato No. 029 del 2016, fue asignada la Subdirectora de Servicios Funerarios y Alumbrado Público para la supervisión delegada, desde el inicio de la ejecución hasta el informe del 1 al 30 de junio de 2016; a partir del informe del mes de julio de 2016, la responsabilidad de la supervisión recae en otra Subdirectora de Servicios Funerarios y Alumbrado Público, para este último caso, no obra en el expediente contractual documento de delegación, ni actas de entrega y recepción de la supervisión.

Lo anterior contradice lo contemplado en el manual de procedimientos contractuales UAESP versión 8, folio 137, “(...) 3.2. CAMBIO DE SUPERVISOR Cuando se presente el retiro definitivo o temporal del supervisor, quien hace entrega de la supervisión debe enterar a quien le suceda sobre la situación del contrato, grado de avance, porcentajes ejecutados y por ejecutar, pagos efectuados, aspectos pendientes de decisión o que ameriten especial control; de lo cual dejará constancia en acta que suscribirá el supervisor que entrega y el que recibe (...)”, por la inadecuada implementación del procedimiento referido, lo que podría ocasionar riesgos al no legalizar oportunamente los documentos que hacen de los contratos.

Valoración de la respuesta.

Una vez analizada la respuesta, se confirma como hallazgo administrativo

3.6.4. Hallazgo administrativo por no contar con una unidad u oficina de control disciplinario interno

Contrato No. 27 de 2016 con el objeto “Asesorar a la subdirección de asuntos legales desde el punto de vista jurídico en lo atinente a la gestión de acciones y requerimientos realizados por los órganos de control en especial en los temas relacionados con los asuntos disciplinarios, teniendo en cuenta los requerimientos solicitados por las diferentes dependencias de la unidad administrativa especial de servicios públicos –UAESP”, con duración de 11 meses y 4 días, suscrito el 28 de enero de 2016 y con fecha de inicio del 1 de febrero de 2016, por \$258.293.333.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Las actuaciones contractuales se ejecutaron a partir del mes de febrero y culminaron a finales de diciembre, donde se profirieron los siguientes autos: de apertura de indagación preliminar; de orden de pruebas; por medio de los cuales se resolvieron nulidades; por los cuales se inhibieron de iniciar actuaciones disciplinarias; entre otros, para un total de 160 actuaciones que realizó la contratista.

Adicionalmente, realizó la proyección de un régimen de inhabilidades, incompatibilidad y conflictos de intereses y proyectó documento sobre pautas para la preservación del orden interno.

La anterior contratación se realizó porque la Unidad no cuenta con una oficina de Control Disciplinario Interno de acuerdo con el Código Disciplinario Único<sup>4</sup>, que según su artículo 76 establece **“Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias. En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados. En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia. Parágrafo 1º. La Oficina de Control Interno Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación conocerá y fallará las investigaciones que se adelanten contra los empleados judiciales de la entidad. La segunda instancia será de competencia del señor Fiscal General de la Nación. Parágrafo 2º. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración. Parágrafo 3º. Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél”**.

El artículo 77 señala **“Significado de control disciplinario interno. Cuando en este código se utilice la locución “control disciplinario interno” debe entenderse por tal, la oficina o dependencia que conforme a la ley tiene a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria”**.

De acuerdo con lo anterior y según el Departamento Administrativo de la Función Pública<sup>5</sup>, toda entidad u organismo del Estado, salvo las excepciones, deberá implementar u organizar una unidad u oficina de control disciplinario interno o un

<sup>4</sup>Ley 734 del 5 de febrero de 2002

<sup>5</sup> Circular Conjunta DAFP-PGN No. 1 de 2002



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

grupo formal de trabajo, mediante acto interno del jefe del organismo, que deberá adelantar el trámite técnico, administrativo y presupuestal.

Además, señala que la Unidad u Oficina de Control Interno Disciplinario deben ser independiente en sus decisiones y deberá adelantar indagación preliminar, investigación y fallo de primera instancia, respecto de los servidores públicos del organismo o entidad correspondiente.

Si bien la UAESP hasta el 7 de diciembre de 2016 modifica la resolución No. 658 de 2012 *“Por la cual se conforma y organiza un grupo Formal de Trabajo Control Disciplinario Interno en la Subdirección de Asuntos Legales de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos”*, con la conformación del grupo formal de trabajo de control interno disciplinario, integrado por (1) responsable del grupo y/o coordinador y tres (3) funcionarios más, quienes serán designados mediante comunicación escrita, suscrita por el Subdirector de Asuntos Legales, para este ente de control, de acuerdo con lo establecido en la norma, para ejercer el control disciplinario interno, se debe contar con una oficina y equipo humano que garantice decisiones objetivas y para esto es necesario que tenga una estructura orgánica con funciones propias y definidas, donde se establezcan las competencias de la primera instancia y de la segunda instancia, situación que no se cumple en la UAESP.

Por lo anterior se transgrede la Circular Conjunta DAFP-PGN No. 1 de 2002.

Valoración de la respuesta.

Una vez analizada la respuesta, se confirma como hallazgo administrativo y se retira la presunta incidencia disciplinaria.

### 3.6.5. Hallazgo administrativo por falencias en el análisis de los estudios de mercado

En los estudios previos, se relaciona para el contrato No. 029 de 2016, el Estudio del Sector folios 10 y 11, en donde la entidad formula las siguientes preguntas *“La entidad ha contratado recientemente los servicios profesionales requeridos”* y la respuesta fue *“SI”*, a la pregunta *“Cual fue el valor de los contratos suscritos con personas naturales o jurídicas con perfil similar al del aspirante y la forma de pago pactada en su momento”*, la respuesta fue *“El análisis de los costos asociados al presente contrato se soporta en el contenido del estudio previo y la propuesta presentada por el contratista”*, y a la pregunta *“La necesidad de la Entidad fue satisfecha con los Procesos de Contratación anteriores”* la respuesta fue *“SI”*.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Analizando las preguntas y respuestas registradas en el estudio del sector, se observa que de acuerdo a las respuestas, la Unidad habría contratado recientemente los servicios profesionales requeridos, de lo que se podría inferir que se cuenta con un referente sobre el perfil similar al del aspirante, antecedentes del valor y la forma de pago, para establecer el valor del contrato que se va a suscribir, en el entendido que la necesidad quedó satisfecha con los procesos de contratación anteriores, situación que no es mencionada en dicho estudio.

En este contexto, se observa que lo planteado por la misma entidad en dicho estudio, en cumplimiento del artículo 2.2.1.1.1.6.1., no es coherente frente a lo formulado en las preguntas citadas, lo que podría derivar en una falta de objetividad al establecer la tasación del valor del nuevo contrato, al carecer de estudios técnicos que estén debidamente justificados.

En los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 011, y 022 de 2016, se registra en los estudios del sector *“(...) ésta entidad identificó que el sector relativo al objeto del presente proceso de contratación está integrado por el conjunto de profesionales que prestan sus servicios a las entidades y organismos del Estado (...)”* y para el contrato No. 023 de 2016, se realizan las mismas preguntas del contrato No. 029 de 2016, solo que a la pregunta *“La entidad ha contratado recientemente los servicios profesionales requeridos”* la respuesta fue *“NO”*.

Por lo que se observa que no existen estudios técnicos unificados para establecer los estudios del sector, que permitan establecer el valor de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 011, 022, 023 y 029 de 2016, en los que se pactaron valores sin tener en cuenta un análisis técnico del sector, que sirviera como referente al momento de establecer los valores asociados a los perfiles similares, para delimitar los costos y gastos que justificaran dichos montos objetivamente.

En este aspecto, se observa que en el 2016 se establecieron montos en algunos de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, con estudios de mercado que no cumplen a cabalidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.6., al no contar con criterios técnicos unificados del sector, ocasionando disparidad en la tasación frente a competencias y/o perfiles, que se podrían asociar como similares, lo que ocasiona desigualdad subjetiva en la idoneidad de los contratistas. A modo de ejemplo se relacionan los siguientes contratos



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**CUADRO 7  
COMPARATIVO CONTRATOS  
VIGENCIA 2016**

**Pesos**

CONTRATO No.	PERFIL PROFESIONAL ESTUDIOS PREVIOS	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL	ESTUDIO DEL SECTOR	VALOR TOTAL
11	Abogado con especialización en derecho administrativo y magister en derecho	Con más de ocho (8) años de experiencia profesional en los temas relacionados con el objeto del contrato	Primer pago de \$7.830.260 y 11 mensualidades de \$15.660.521	“(…) ésta entidad identificó que el sector relativo al objeto del presente proceso de contratación está integrado por el conjunto de profesionales que prestan sus servicios a las entidades y organismos del Estado (...)”	180.095.991.00
22	Abogado con especialización en derecho contractual	Más de seis (6) años de experiencia profesional en contratación estatal. Experiencia profesional en derecho administrativo como asesor y/o Director de Entidades Públicas	Primer pago \$2.588.000 y once pagos iguales de \$12.940.00	Igual que el anterior	144.928.000.00
23	Título profesional con especialización y maestría	Título profesional con especialización y maestría con más de cinco años de experiencia profesional	Un primer pago por valor de \$2.558.345 y Once mensualidades por \$15.350.070.00	Se aplica el formato	171.409.334.00



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONTRATO No.	PERFIL PROFESIONAL ESTUDIOS PREVIOS	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL	ESTUDIO DEL SECTOR	VALOR TOTAL
29	Profesional, con título profesional en derecho con cinco (5) años de experiencia profesional	cinco (5) años de experiencia profesional y cuatro (4) años de experiencia específica en los temas relacionados con el sector energético y en consideración a las consideraciones que asumirá en virtud del contrato que se estime	Once mensualidades iguales por \$15.536.969	Se aplica el formato	170.906.659,00
02*	Título Profesional en ingeniería con especialización en áreas afines	7 años de experiencia profesional y/o laboral en los temas relacionados con el objeto contractual	Un primer pago por \$4.183.000 y 11 mensualidades de \$8.347.000	Se aplica el formato	96.000.000
13*	Título profesional en arquitectura, ingeniería, ingeniería civil o áreas afines	10 años de experiencia profesional en áreas relacionadas con el objeto contractual	Un primer pago \$7.867.828 y mensualidades de \$15.735.652	Se aplica el formato	180.959.998
08*	Profesional en sociología	6 años de experiencia laboral	11 mensualidades \$7.304.347	Se aplica el formato	83.999.990
18*	Abogado con especialización	Más de 3 años de experiencia profesional y/o laboral	Un primer pago \$2.800.000 y once mensualidades de \$7.063.636	Abogado con especialización	80.499.996
151*	Abogado	más de diez (10) años de experiencia profesional	Primer pago por \$4.060.000, diez (10) mensualidades por \$17.400.000	Abogado que acredite más de diez (10) años de experiencia profesional	178.060.000,00



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONTRATO No.	PERFIL PROFESIONAL ESTUDIOS PREVIOS	EXPERIENCIA	VALOR MENSUAL	ESTUDIO DEL SECTOR	VALOR TOTAL
56*	Abogado con especialización en derecho contractual.	Con más de cinco (5) años de experiencia profesional en los temas relacionados con el objeto contractual	8.000.000 mensuales, por 10 meses	Abogado con especialización en derecho contractual.	80.000.000,00
53*	Abogado con especialización	Con 4 años de experiencia profesional, por 10 meses	6.584.940 mensualidades	Abogado experto en derecho administrativo y contractual	67.166.388,00
51*	Abogado	Con más 10 años de experiencia profesional	17.400.000,00	Abogado con Mas 10 años de experiencia profesional	178.060.000,00
47*	Profesional en ingeniería de sistemas y título de posgrado	Con experiencia profesional de 24 meses, contratado por 6 meses por seis meses	\$5.387.200 mensuales	No registra	32.000.000
251*	Abogado con especialización en derecho administrativo y/o derecho contractual y relaciones jurídicas negociables	Con mínimo 8 años de experiencia profesional	16.240.000	Igual que el primero	64.960.000
126*	Abogado con Postgrado	Con, más 10 años de experiencia profesional. Por seis meses y 22 días	Primer pago \$5.599.999 y seis mensualidades de 14.000.000	Igual que el anterior	94.266.665

Fuente: Referente contratos No. 011, 22, 23 y 29 de 2016 de la muestra de contratación de esta auditoría.

\* Estos contratos están publicados en SECOP y se toman solo como ejemplo comparativo del análisis.

Lo anterior contraviene el decreto 1082 de 2015 “...Artículo 2.2.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso (...)”, al igual que los principios de economía y eficacia (artículo 209 superior) y el principio de planeación que relaciona el deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, mercado, costos, etc.), que permite precisar el objeto, las obligaciones del contrato, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Así mismo, se observó la falta de control y seguimiento en los documentos emitidos en la etapa precontractual, toda vez que no existen criterios técnicos unificados para establecer el valor de algunos de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en los estudios del sector, que permitan establecer la tasación de los valores de manera objetiva, por lo que se incumple la Ley 87 de 1993, artículo 2, literales a), b), d), e) y f).

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta, se confirma como hallazgo administrativo.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## 4. OTROS RESULTADOS

### 4.1. SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS

En el proceso de auditoria no se presentó seguimiento alguno a ningún pronunciamiento.

### 4.2. ATENCIÓN DE QUEJAS

En el proceso de auditoria no se presentaron quejas.

### 4.3. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

En el proceso de auditoria no se presentaron beneficios de control fiscal.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

**ANEXO 1.**

**CONSOLIDADO DE HALLAZGOS**

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	10	N.A.	3.1.1. – 3.2.1. – 3.2.3. – 3.2.4- 3.4.1. – 3.6.1. – 3.6.2. - 3.6.3. - 3.6.4. - 3.6.5. -
2. DISCIPLINARIOS	2	N.A.	3.2.1. – 3.2.3.
3. PENALES	1	N.A.	3.2.1.
4. FISCALES	0	0	

N.A: No aplica.