



"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

110000 -

Doctor  
**GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**  
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.  
Carrera 8A No. 10 - 65  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** *Advertencia fiscal por el grave riesgo de pérdida de recursos públicos en cuantía de **\$4.561 millones**, con ocasión de la irregular ejecución del Contrato de Obra Pública No. 730 del 19 de noviembre de 2010, suscrito para la construcción de la nueva sede del Comando de la Policía Metropolitana de Bogotá D. C.- MEBOG.*

Respetado señor Alcalde:

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función pública de control fiscal prevista en la Constitución y la Ley, encuentra necesario hacer uso de la función de advertencia prevista en el numeral 4º del artículo 5º del Acuerdo Distrital 519 de 2012, en razón a los graves riesgos de afectación del patrimonio público en la construcción de la nueva sede del Comando de la Policía Metropolitana de Bogotá D.C., en adelante MEBOG, dada la falta de planeación y el reiterado incumplimiento de la constructora CASTELL CAMEL S. A., sin que la entidad haga uso de los poderes de dirección, control y vigilancia en la ejecución del señalado Contrato de Obra Pública.

## 1. ANTECEDENTES

El Fondo de Vigilancia y Seguridad FVS, adelantó la Licitación Pública LP-05-FVS-2010, con ocasión de la cual suscribió el Contrato de Obra Pública No. 730 de 2010 con la Constructora Castell Camel Ltda.<sup>1</sup>, por valor de 43.795 millones, el que tiene como objeto: *la Construcción por el sistema de precios unitarios*

<sup>1</sup> Mediante Otrosí No. 1 del 29 de abril de 2011 se modificó el nombre de Constructora Castell Camel Ltda., por el de Constructora Castell Camel S.A.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

*fijos sin fórmula de reajuste de la Nueva Sede del Comando de la Policía Metropolitana de Bogotá D. C.*, para ser ejecutado en un plazo de 15 meses, contados a partir del 13 de diciembre de 2010, lo que indica que la obra debía haberse culminado el 12 de marzo de 2012.

La Interventoría técnica, administrativa y financiera, se viene realizando por parte del Consorcio INTERSECOM, a través del Contrato No. 857 de 2010, por valor de \$2.500 millones y con un plazo de 20 meses a partir del 29 de diciembre de 2010.

Así las cosas, a marzo de 2012, concluyó el plazo de ejecución de la obra, no obstante para dicha época sólo se había ejecutado el 49% del dinero asignado al proyecto; es decir, la suma de \$21.650 millones, quedando por invertir alrededor de \$22.143 millones. Por lo anterior, el 12 de marzo de 2012, el FVS con aprobación de la interventoría, prorrogó el contrato de obra por seis (6) meses, es decir, 180 días, con el argumento que los atrasos de la obra se derivaron de las situaciones de tipo invernal, necesidad de los planos de taller, fabricación de la estructura metálica para la plaza de armas y mayores cantidades de obra.

Ahora bien, como consecuencia de la prórroga en la ejecución de la obra, se tiene que el contrato de interventoría fue adicionado en \$375 millones y prorrogado en seis (6) meses, es decir hasta el 28 de noviembre de 2012.

Del estado de avance de las obras, da cuenta el siguiente registro fotográfico:



Foto No. 1. Panorámica del proyecto y campamento.



Foto No. 2. Zona Frontal del Proyecto, fachada en estructura metálica.

## 2. RAZONES QUE AMERITAN LA FORMULACION DE LA ADVERTENCIA

### 2.1 Falencias de orden técnico, logístico, programación, cumplimiento y definiciones de planes de contingencia.

- A sólo tres (3) meses de haber iniciado el contrato de obra, los informes mensuales de interventoría, se refirieron a reiterados incumplimientos en la ejecución, por parte de la Constructora Castell Camel S. A.
- La Constructora no contaba con la correspondiente programación de las obras, estipulada contractualmente; lo que impedía conocer las condiciones reales de su ejecución.
- Incumplimiento de las actividades en las fechas establecidas y no disposición del personal a que se había obligado, el cual es requerido para no generar mayores tiempos para ejecución e interventoría.
- Las especificaciones, cantidades y precio del “**ítem 03.01.02 Pantallas en concreto visto blanco**”, fueron estimadas en M3, en tanto que el cuadro de presupuesto oficial lo prevé en M2; con ocasión de lo cual el 26 de julio de 2011 la interventoría instó al FVS, para que definiera el tema, en atención a que si se pagaba en M2 y no en M3, se afectaría de manera negativa el presupuesto contractual.
- No definición de los planes de contingencia para corregir y evitar atrasos en la ejecución del referido Contrato de Obra Pública.

### 2.2 Ausencia de razones válidas que sustentaran la prórroga del plazo de ejecución del Contrato de Obra Pública y mayores valores pagados con ocasión de la misma.

A marzo de 2012, culminó el plazo de ejecución de la obra inicialmente previsto, no obstante, para esa fecha, sólo se había ejecutado el 49% de los recursos asignados al proyecto; es decir, la suma de \$21.650 millones, quedando por invertir \$22.143 millones, argumentando la Constructora situaciones de tipo invernal, necesidad de los planos de taller, fabricación de la estructura metálica

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

para la plaza de armas y mayores cantidades de obra; en razón de lo cual, la contratista solicitó prórroga, la cual le fue aprobada el 12 de marzo de 2012, por seis (6) meses más.

Examinada la prórroga de los 180 días concedida por el FVS, esta Contraloría detectó que la Constructora CASTELL CAMEL S. A., aduce que 120 días dispuso para mayores cantidades de obra, lo cual no resulta coherente si se tiene en cuenta que desde el inicio de la ejecución del contrato, la misma interventoría señaló que la contratista no presentó la programación estratégica que permitiera medir el avance en la ejecución de los trabajos.

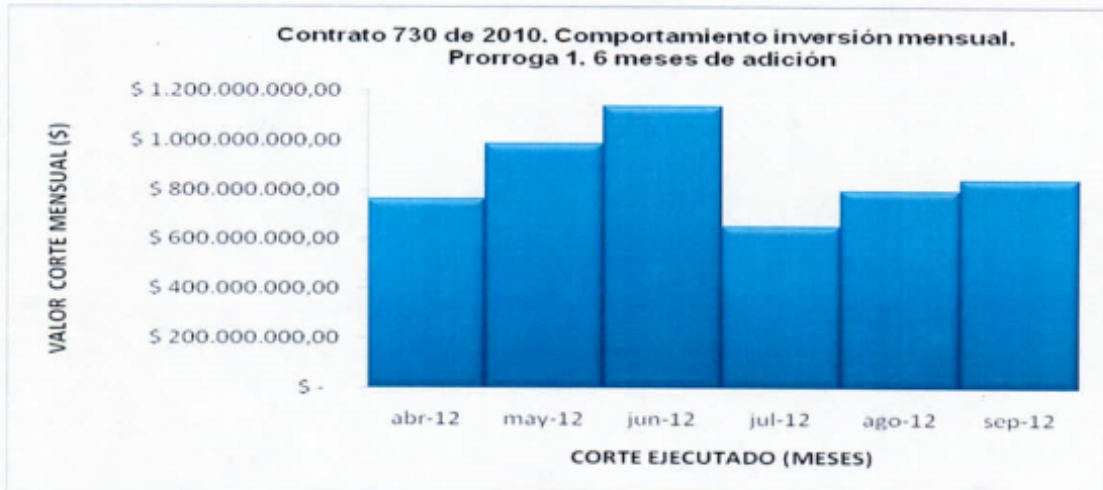
Aunado a lo anterior, se evidenció que a la fecha inicialmente prevista para la culminación de las obras (marzo de 2012), los ítems de mayores cantidades de obra ejecutada sólo era del 4%, respecto del valor total.

### **2.3 Mayor Permanencia de la Interventoría**

Como se dijo anteriormente, a marzo de 2012, concluía el plazo de ejecución de la obra inicialmente pactado; época para la cual, sólo se había ejecutado el 49% del dinero asignado al proyecto; es decir, la suma de \$21.650 millones, quedando un saldo por invertir de \$22.143 millones y con el argumento de situaciones de tipo invernal, necesidad de los planos de taller, fabricación de la estructura metálica para la plaza de armas y mayores cantidades de obra, como se dijo anteriormente, el contratista solicitó prórroga, la cual fue concedida el 12 de marzo de 2012, por seis (6) meses más.

Ahora bien, durante los seis (6) meses de prórroga otorgados, la constructora debía ejecutar el 51% restante; sin embargo, es objeto de cuestionamiento que durante este lapso sólo haya avanzado un 4,2%, equivalente a \$5.186 millones, quedando nuevamente un saldo de \$16.956 millones por ejecutar, conforme lo muestra la siguiente grafica:

Gráfica 1



Fuente. Elaborado por Ingeniera Civil Comisionada . Contraloria de Bogotá

El anterior Histograma da cuenta que el nivel de ejecución que se dio en los seis meses de prórroga, alcanzó un promedio de tan sólo \$864 millones y no de \$3.690 millones, como en la práctica debía tener lugar.

Llama la atención que en septiembre de 2012, concluyó el segundo plazo de ejecución y aún existía un atraso del 26,34%, como quiera que continuó con el promedio mensual de ejecución de \$864 millones; de tal manera que si se proyectan los recursos por invertir de \$16.956 millones, puede ocurrir que para ejecutar dicha cuantía con los señalados porcentajes de rendimientos, se requerirían 19 meses adicionales a los seis ya otorgados, con ocasión de la precitada prórroga; por lo que preocupa a esta Contraloría que con el promedio de ejecución que lleva la obra no se garantiza la entrega total de la primera fase del Comando de la MEBOG.

Situación que motiva hacer uso de la función de advertencia, en aras de que el señor Alcalde Mayor ordene a quien corresponda adoptar medidas de control e intervención necesarias que garanticen la ejecución del objeto contratado; máxime si se tiene en cuenta que al tenor de lo dispuesto en el artículo 3º del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, “(...)los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la

*ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales”...*

Así las cosas, de persistir los bajos rendimientos de ejecución evidenciados, se generarían igualmente costos injustificados por una mayor permanencia de la interventoría, calculada en 19 meses, por un valor estimado de **\$2.375 millones**, determinado con base en la cifra de \$125 millones mensuales que la Administración tuvo en cuenta para la primera adición que tuvo el referido Contrato de Interventoría.

**2.4 Mayores costos por cambio de especificaciones técnicas del concreto muro para tanques y por el uso de la unidad de medida M2 y no el M3, conforme lo establecen los pliegos de condiciones de la Licitación Pública LP-05-FVS-2010.**

**2.4.1** Las especificaciones, cantidades y precio del “**ítem 03.01.02 Pantallas en concreto visto blanco**”, fueron estimadas en M3, en tanto que el cuadro de presupuesto oficial lo prevé en m2; con ocasión de lo cual el 26 de julio de 2011 la interventoría instó al FVS, para que definiera el tema, en atención a que si se pagaba en M2 y no en M3, se afectaría de manera negativa el presupuesto contractual, en el sentido que el proyecto requeriría alrededor de **\$1.886.2 millones**, adicionales.

No obstante lo anterior, el FVS mediante oficio radicado No. 2011EE4071, en octubre de 2011, esto es 3 meses después indicó que la ejecución del ítem 03.01.02 del presupuesto contractual del proyecto, deberá adelantarse en las condiciones y cantidad contractuales; es decir, midiendo su ejecución en M2, omitiendo la recomendación dada por la misma interventoría.

**2.4.2** El contratista a través del acta de Comité Técnico de Obra del 26 de septiembre de 2011, realizó cambio de la **especificación para el ítem concreto muro para tanques de 4000 a 5000 PSI**, sin que mediara aprobación de la entidad, ni de la interventoría, pese a que ésta última señaló que el procedimiento constructivo era posible de ejecutar en las condiciones iniciales y que el cambio en la especificación generaría un sobre costo de \$250 a 300 millones de pesos.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

Así las cosas, es pertinente señalar que si bien la interventoría informa sobre la culminación de las obras a que refieren los anteriores ítems, se tiene que a septiembre de 2012, éstas no habían sido recibidas como tampoco avaladas por parte de la firma interventora.

Luego en el presente caso, encuentra oportuno este Organismo de Control, advertir a su Despacho sobre el grave riesgo de afectación del patrimonio público Distrital, en cuantía de \$4.561 millones; de los cuales \$2.186 millones corresponden a la inobservancia de la unidad de medición y el cambio de especificación técnica no autorizado para el tanque de concreto de 4000 a 5000 PSI y \$2.375 millones por el costo de la mayor permanencia de la Interventoría en obra, a que anteriormente se hizo alusión.

#### **2.5 No ejercicio de las medidas de control e intervención necesarias que garanticen la cabal ejecución del objeto contratado.**

Pese a las irregularidades antes mencionadas, se tiene que el Fondo de Vigilancia y Seguridad- FVS, no ha utilizado los mecanismos que la ley le otorga de una manera adecuada para exigir al contratista el cumplimiento de sus obligaciones, prueba de ello es que a pesar de haber iniciado proceso sancionatorio, luego mediante Resolución No. 013 del 23 de febrero de 2012, decide no imponer multa al contratista CASTELL CAMEL S. A.

No obstante, a la fecha el contratista continúa con el incumplimiento de sus obligaciones y los consecuentes retrasos conllevaron a mayores costos en cuantía de \$375 millones, dada la mayor permanencia de la interventoría; hechos con ocasión de los cuales, se encontró pertinente concluir Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y Disciplinaria.

Es necesario que su despacho conozca que la Constructora Castell Camel S.A, de conformidad con las estipulaciones del Otrosí No. 1 del Contrato de Obra Pública 730 de 2010, subcontrató con diferentes compañías, entre ellas Riaño Constructores Ltda., quien ha denunciado,<sup>2</sup> entre otros, la retención de equipos en la obra, no pago de obras ejecutadas y salarios; si bien la subcontratación se hace bajo el libre albedrío y potestad del contratista de la entidad pública, también es cierto que esta última deberá requerir al contratista para el cabal cumplimiento de las obligaciones señaladas en el numeral 13 de la Cláusula

<sup>2</sup> Oficio con radicación No. 1-2012-25203, del 28 de junio de 2012, el Dr. William Bermúdez apoderado de la firma Riaño Constructores Ltda.



“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Quinta<sup>3</sup>. Adicional a lo anterior, esta Contraloría detectó que el contratista no obstante haberse comprometido a mantener en la obra 140 obreros, sólo disponía de 58<sup>4</sup>, lo cual incrementa el riesgo de no cumplimiento de los niveles de ejecución del contrato.

Así las cosas, en razón a la situación fáctica anteriormente descrita, se debe tener presente que el daño patrimonial no consiste solamente “*en que se hayan perdido recursos*” sino que en los términos que lo precisa el artículo 3° de la Ley 80 de 1993<sup>5</sup>, los recursos públicos deben emplearse en conseguir los fines estatales, esto es, que las obras produzcan un beneficio social real, que los dineros no se despilfaren y no sean mal invertidos, como quiera que conforme lo señala el concepto<sup>6</sup>, “(...) **Creemos que esta segunda posición es la que debe primar puesto que los recursos públicos, a diferencia de los privados, tienen exclusivamente un fin social: servir a la comunidad.**” (Negrillas fuera de texto).

Lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que la contratación del Comando para la MEBOG, apunta a optimizar los niveles de administración necesarios para garantizar la seguridad y convivencia de la ciudadanía y en el caso que nos ocupa, las obras no han concluido y su ejecución se encuentra suspendida.

Ahora bien, con la expedición de la Ley 610 de 2000, ciertamente a las Contralorías les corresponde determinar y derivar responsabilidad con ocasión del daño emergente y en virtud del lucro cesante, lo que implica que se debe proceder al análisis de los hechos “(...) **para examinar si el Estado ha realizado desembolsos que de otra forma no habría tenido que hacer o ha dejado de percibir recursos que de otra forma hubiese percibido. En la medida en que se presente cualquiera de las dos situaciones podemos decir que se ha causado un daño patrimonial al Estado.**”<sup>7</sup> (Negrillas fuera de texto).

<sup>3</sup> Cláusula QUINTA numeral 13 del contrato de obra No. 730 de 2010, que reza “Tendrá a su cargo el pago de sueldos, prestaciones sociales, seguros, bonificaciones y todos aquellos rubros estipulados por la Ley, liberando al Fondo de toda responsabilidad por omisiones legales de parte de los subcontratistas ó del propio constructor”

<sup>4</sup> Visita de carácter Fiscal del 16 agosto de 2012.

<sup>5</sup> “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

<sup>6</sup> No. 0070 A del 5 de diciembre de 2000, emitido por la Contraloría General de la República.

<sup>7</sup> Expresado en el precitado concepto.



"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

Con fundamento en los señalados hechos y respetando la plena autonomía que tiene la Administración a su cargo en la toma de decisiones y sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra competencia, conforme lo establece el numeral 4° del artículo 5° del Acuerdo 519 de 2009, pongo en conocimiento los señalados riesgos, con el fin que se superen las falencias detectadas.

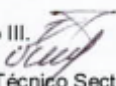

En caso de no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Igualmente, de manera respetuosa solicito al señor Alcalde Mayor que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, se sirva informar a este organismo de control fiscal sobre las acciones que adoptará su Despacho.

Atentamente,



**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó:	Equipo Auditoría Especial PAD 2012 Ciclo III.
Revisó:	Sara Elcy Pineda Puentes Gerente 039-01 
Aprobó:	Jairo Hernán Zambrano Ortega - Director Técnico Sector Gobierno. 
Revisó y Ajustó:	Ana Benilda Ramírez, Asesor 