

“Credibilidad y confianza en el control”

**INFORME EJECUTIVO FINAL DE AUDITORIA ABREVIADA - “EVALUACIÓN
CONTRATOS DERIVADOS DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 321
DE 2009”**

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS -
UAECOB**

PERIODO AUDITADO 2009, 2010 Y PARTE DE 2011

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL PAD - 2011

RESOLUCION REGLAMENTARIA 018 DE JULIO 5 DE 2011

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

DICIEMBRE DE 2011

“Credibilidad y confianza en el control”

**AUDITORIA ABREVIADA A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL
CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS - UAECOB**

Contralor de Bogotá

Mario Solano Calderón

Contralora Auxiliar

Clara Alexandra Méndez Cubillos

Director Sector Gobierno

Fernando A. Pedraza Gaona

Subdirectora de Fiscalización

Alexandra Ramírez Suárez

Asesora

Olga Patricia Gutiérrez Bernal

Equipo de Auditoría

**Jairo Leyva Díaz - Coordinador
Roosevelt Alaguna Correal
Manuel Antonio Vela Segura
Beatriz Medellín Santana
Sara Elcy Pineda Puentes
Claudia M. Pinzón Enciso
Francisco J. Trujillo Cortes**

“Credibilidad y confianza en el control”

CONTENIDO		Pág.
1.	MARCO LEGAL	4
2.	SOLUCION DE OBJETIVOS GENERAL Y ESPECIFICOS	4
3.	RESULTADOS PROCESO AUDITOR	6
3.1	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE INTERÈS PÚBLICO No. 321 DE 2009	10
3.2	RAM-FOR-003-01-CONV-368-10-004 - CONSORCIO HORMIGON	25
3.3	RAM-FOR-003-01-CONV-368-10-002 – GUTIERREZ DIAZ Y CIA S.A.	43
3.4	RAM-UAECOB-0321-09-CONV-368-11-010 - BOBADILLA BELTRÁN S.A.S.	48
4.	ANEXOS	
4.1	CUADRO DE HALLAZGOS	

“Credibilidad y confianza en el control”

1. MARCO LEGAL

La presente actuación fiscal se desarrolló con fundamento en las facultades otorgadas en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la Ley 42 de 1993, Resolución 018 de 2011 de la Contraloría de Bogotá, D.C., y las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, Decreto 2474 de 2008 y demás Decretos reglamentarios.

2. SOLUCIÓN OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

Objetivo General:

Evaluar selectivamente la contratación suscrita por la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional - RED ALMA MATER - RAM, en desarrollo del Convenio Interadministrativo de Interés Público No. 0321 de noviembre 10 de 2009¹ celebrado con la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos – UAECOB, a fin de verificar y establecer el cumplimiento del objeto de la misma y su concordancia con el objeto del citado convenio, al igual que el acatamiento de las normas legales que le aplican a los procesos surtidos por RAM y los principios de la gestión pública.

El objetivo se cumplió con el análisis de los tres (3) contratos seleccionados, para los cuales se revisó la parte precontractual y su ejecución, igualmente se hicieron visitas de campo (para el caso del contrato de obra) y se examinaron documentos, entre otros procedimientos ejecutados.

Objetivos Específicos

- Evaluar la aplicación de la normatividad en los contratos seleccionados en la muestra de los contratos derivados del Convenio 321 entre la UAECOB y la Red Alma Mater - RAM.

¹ Suscrito entre la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos – UAECOB y RAM, cuyo objeto es: “ (...) Realizar la Gerencia integral para la construcción e Interventoría del proyecto denominado Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital de acuerdo con planos y especificaciones y demás información entregada por Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, de conformidad con los anexos técnicos, los cuales hacen parte integral del presente Convenio y la Gerencia de los Estudios y Diseños de Estaciones de conformidad con lo dispuesto en el Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia”.

“Credibilidad y confianza en el control”

Se estudio el régimen jurídico de la Red Alma Mater, así como sus estatutos y los manuales de contratación, a efectos de conocer los parámetros bajo los cuales se desarrollaron las actuaciones que surtió la RAM, al momento de celebrar los acuerdos de voluntades que suscribió en virtud de las obligaciones adquiridas en virtud del convenio 321 de 2009.

- Verificar la ejecución de los recursos en los contratos seleccionados en la muestra, estableciendo los reales beneficios.

La comprobación de la ejecución de los recursos se realizó a través de la verificación de disponibilidades y registros presupuestales, órdenes de pago, registros contables y demás documentos soportes, correspondientes a los giros realizados por la UAECOB a la Red Alma Mater – RAM.

- Configurar los posibles hallazgos administrativos, disciplinarios fiscales y/o penales, teniendo en cuenta los elementos de condición, criterio causa y efecto.

Producto del trabajo realizado en la auditoria abreviada, consistente, en la ejecución de procedimientos, realización de pruebas de cumplimiento y del análisis documental, entre otras herramientas utilizadas, se detectaron tres (3) hallazgos administrativos, de los cuales uno con presunta incidencia disciplinaria y penal y dos (2) con alcance disciplinario.

“Credibilidad y confianza en el control”

3. RESULTADOS PROCESO AUDITOR

En desarrollo del Convenio Interadministrativo de Interés Público No. 321 de 2009, la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional - RED ALMA MATER - RAM suscribió doce (12) contratos por \$16.980.533.920, de los cuales se seleccionaron 3² en la muestra de auditoría, por valor de \$16.731.001.392, que equivale al 98.5%, respecto del total de la contratación suscrita por RAM.

**CUADRO 1
RELACION DE CONTRATOS SUSCRITOS POR LA RED ALMA MATER
EJECUCIÓN DEL CONVENIO 321 DE 2009**

(En pesos)

CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR ACTUAL DEL CONTRATO
CONSORCIO HORMIGON	El contratista se compromete con la RED ALMA MATER a realizar la construcción del comando de bomberos y el edificio de crisis distrital, objeto del convenio interadministrativo de interés público No 0321 suscrito con la UAECOB.	14.782.197.915	15.791.598.312
GUTIERREZ DIAZ Y CIA S.A.	Realizar la interventoría técnica, administrativa, ambiental y financiera al contrato de ejecución de las obras objeto del convenio interadministrativo de interés público No 0321 suscrito con la UAECOB.	924.452.720,00	924.452.720

²Contrato Nos: RAM-FOR-003-01-CONV-368-10-004, CONSORCIO HORMIGON, por valor de \$15.791.5 millones, RAM-FOR-003-01-CONV-368-10-002, GUTIERREZ DIAZ Y CIA S.A. y RAM-UAECOB-0321-09-CONV-368-11-010, BOBADILLA BELTRÁN S.A.S.

“Credibilidad y confianza en el control”

AG ARQUITECTURA GLOBAL	El Contratista consultor, se compromete para con la RED ALMA MATER a elaborar los estudios y diseños para las estaciones de bomberos de chapinero (B1), central (B2), bosa (B8) y marichuela (B10) de conformidad con lo dispuesto en el plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia en el marco del convenio interadministrativo de interés público No 0321 de 2009, con la UAECOB – RAM	179.864.728	179.864.728
HOLMES ILLIACH CUTIVA AMAYA	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera y contable de los estudios y diseños para las estaciones las estaciones de bomberos de chapinero (B1), central (B2), bosa (B8) y marichuela (B10) de conformidad con lo dispuesto en el plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia en el marco del convenio interadministrativo de interés público No 0321 de 2009, con la UAECOB – RAM	20.000.000	20.000.000
CLAUDIA MARCELA NIÑO OJEDA	EL CONSULTOR se compromete con la RED ALMA MATER a realizar el ajuste general de planos arquitectónicos, de acuerdo a la implementación del sistema constructivo con prelosas propuesto por el constructor y según las directrices que suministrará Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos – UAECOB –, a través de la RED ALMA Mater .	6.000.000	6.000.000
BOBADILLA BELTRÁN S.A.S.	EL CONSULTOR se compromete con la RED ALMA MATER a realizar los trabajos de consultoría para la coordinación de los diseños arquitectónicos, estructurales, eléctricos, hidráulicos, sanitarios, redes de gas, voz y datos. del proyecto del Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital, según las directrices que suministra la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bombero - UAECOB - a través de la RED ALMA MATER	14.950.360	14.950.360

“Credibilidad y confianza en el control”

ARF ARQUITECTOS	EL CONSULTOR se compromete con la RED ALMA MATER a realizar el ajuste de planos arquitectónicos (plantas cortes y fachadas), así como la revisión y ajuste de corte fachadas y detalles correspondientes del proyecto de referencia, según las directrices que suministrara la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos – UAECOB –, a través de la RED ALMA Mater	13.862.000	13.862.000
OMAR ARCHILA	EL CONSULTOR se compromete con la RED ALMA MATER a realizar el ajuste a las redes de suministro de agua fría y agua caliente desagües de aguas residuales y aguas lluvias y la red de gas natural del proyecto del Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital, según las directrices que suministra la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bombero –UAECOB- a través de la Red Alma Mater	3.700.000	3.700.000
EDISON FERNEY PÉREZ	EL CONSULTOR se compromete con la RED ALMA MATER a realizar la actualización de los diseños del sistema de protección contra incendios del proyecto del Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital, según las directrices que suministra la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bombero – UAECOB – a través de la RED ALMA MATER	5.104.000,00	5.104.000
TECNAIRE LTDA.	EL CONSULTOR se compromete con la RED ALMA MATER a realizar el rediseño de las instalaciones de climatización del proyecto del Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital, según las directrices y decisiones que suministra la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bombero –UAECOB	11.600.000	11.600.000

“Credibilidad y confianza en el control”

JULIO CESAR GARCIA	EL CONSULTOR se compromete con la RED ALMA MATER a realizar ajustes y rediseños a planos de redes eléctricas, voz y datos así como ductería para otras comunicaciones, reubicar la subestación y realizar nuevos planos de diagramas unifilares y cuadro de circuitos, además todos los detalles correspondientes del proyecto de referencia, según las directrices y decisiones que suministra la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bombero –UAECOB	6.844.000	6.844.000
GUSTAVO CASTRO	EL CONSULTOR se compromete con la RED ALMA MATER Realizar Asesoría para la solicitud de tratamientos de silvicultura ante la SDA, por árboles que presentan interferencia con proyecto comando de bomberos y sala de crisis distrital y actualización de diseño paisajístico según las directrices que suministrara la UAECOB unidad administrativa especial cuerpo oficial de bomberos a través de la Red Alma Mater	2.557.800	2.557.800
TOTAL		15.971.133.523	16.980.533.920

Fuente: Información suministrada por la UAECOB.

A continuación se presentan los resultados obtenidos en la revisión del Convenio 321 de 2009 y de los tres (3) contratos seleccionados; iniciando con una contextualización del citado convenio. Es de anotar que en este primer Informe de la Auditoría Abreviada se abordó el análisis del cumplimiento del objeto del mencionado convenio en lo referente a: “ (...) realizar la Gerencia Integral para la construcción e Interventoría del proyecto denominado Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital ...”, en otro momento, se realizará el examen de la otra parte del convenio, consistente en “la Gerencia de los Estudios y Diseños de Estaciones de conformidad con lo dispuesto en el Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia”; no obstante, es de anotar que en este primer examen se tomó el 98.5% del valor total de la contratación suscrita por RAM.

“Credibilidad y confianza en el control”

3.1 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE INTERÉS PÚBLICO No. 321 DE 2009

El presente convenio fue suscrito el 10 de noviembre de 2009 entre la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos – UAECOB y la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional – Alma Mater, cuyo objeto es “Realizar la Gerencia Integral para la construcción e interventoría del proyecto denominado Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital de acuerdo con planos y especificaciones y demás información entregada por la Unidad..., y la Gerencia de los Estudios y Diseños de Estaciones de conformidad con lo dispuesto en el Plan Maestro de Equipamientos de de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia.”, y se estableció un valor de \$16.900.000.000, el cual fue adicionado en \$1.058.861.016 (mayo 9 de 2011), obteniendo un valor total de \$17.958.861.016.

A noviembre 25 de 2011, la UAECOB le ha girado a RAM la suma de \$13.126.108.068³, lo que equivale al 73.1% respecto del valor total del citado convenio, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2
RELACIÓN DE PAGOS EFECTUADOS A LA RED ALMA MATER
EJECUCIÓN DEL CONVENIO 321 DE 2009**

(En pesos)

O.P. No.	Fecha	Valor
2062	18/12/2009	6.900.000.000
2786	28/12/2010	338.100.000
2787	28/12/2010	5.343.884.436
2788	28/12/2010	318.015.564
753	25/04/2011	65.567.661
1465	26/07/2011	66.905.475
2558	25/11/2011	93.634.932
VALOR TOTAL GIRADO		13.126.108.068

Fuente: Información suministrada por las áreas de presupuesto y contabilidad de la UAECOB.

3.1.1. Necesidad de contratar las obras civiles, objeto del convenio en análisis

En la justificación presentada por la UAECOB, se señala que: “En el Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana Defensa y Justicia (PMESCDJ) adoptado mediante Decreto

³ Valor que se encuentra registrado contablemente en el rubro 161501 – Construcciones en Curso – Edificaciones.

“Credibilidad y confianza en el control”

503 de 2003 y posteriormente subrogado por el Decreto 563 de 2007, se definió la construcción del Comando de Bomberos y la Sala de Crisis en el predio donde funciona la Estación de Bomberos B-4 “Puente Aranda.”, para lo cual dicha Unidad ha venido trabajando, según dicha justificación, “en la elaboración de los estudios y diseños... desde el año 2007, momento en que la Unidad adjudicó la Licitación Pública No. UAECOB-012.”; observa igualmente que en desarrollo del Decreto Distrital 466 del 26 de diciembre de 2008 “por el cual se liquida el Presupuesto Anual de rentas e ingresos y de gastos de inversión de Bogotá, incluye aprobación de recursos Vigencia Futura para la construcción del Comando y Sala de Crisis Distrital, las cuales caducarán el 31 de diciembre de 2009.”.

Los estudios y diseños que fueron ejecutados por el Consorcio: “Estudios y Diseños Consorcio A&M, que entregó las correspondientes “memorias, planos y especificaciones de los productos eléctricos, hidrosanitario, geotécnica, tránsito, ambiental, plan de regularización, topografía, aire acondicionado, presupuesto, análisis de precios unitarios.”.

3.1.2. Estudios previos de oportunidad y conveniencia

Se produce por parte de la Subdirección de Gestión Corporativa el 10 de noviembre de 2009, en los que se plantea la necesidad de: “Realizar la Gerencia Integral para la construcción e interventoría del proyecto denominado Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital de acuerdo con planos y especificaciones y demás información entregada por la Unidad..., de conformidad con los anexos técnicos, los cuales hacen parte integral... de conformidad con lo dispuesto en el Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia.”; entre tanto el 19 de junio de 2009 se radicó la solicitud de licencia de construcción, presentándose Acta de Observaciones el 09 de octubre, las que fueron atendidas el 21 del mismo mes y año.

3.1.3. Justificación de la contratación

Se plantea en el hecho de que: “El plan Institucional de la Unidad estableció el proyecto uno “Construcción y Adecuación de Plantas Físicas..., numeral 1.5. “Construcción del comando de bomberos” como un factor básico para la consolidación de la RED de Estaciones de Bomberos que permitan disminuir los tiempos de respuesta en la prestación del servicio bomberil y a su vez se consolide el modelo de especialización de la actividad en cada estación.”, situación que conllevó a que el 23 de junio de 2009 se expidiera la Resolución No. 1311 por la que se adopta el plan de regularización y manejo para el Comando y Sala de Crisis Distrital de la Unidad; para lo cual la Unidad designará al supervisor del convenio, quien suscribirá el acta de inicio de su ejecución, en su representación.

“Credibilidad y confianza en el control”

3.1.4. Presupuesto del contrato

El presupuesto se estimó en la suma de \$16.900.000.000, monto que incluye los impuestos y tasas de carácter nacional y/o distrital vigente al momento de la contratación “y demás costos directos o indirectos que la ejecución del convenio conlleve.”; costo de inversión que se pagaría así: \$6.900.000.000 vigencia fiscal 2009 amparado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 1042 del 10 de noviembre de 2009; \$6.000.000.000 con vigencia del año 2010, vigencias futuras y \$4.000.000.000 con vigencia año 2011, soportado en el Decreto Distrital 466 de 2008. Se prevé su ejecución en un plazo de 18 meses contados a partir del acta de inicio.

3.1.5. Alcance de la definición de Gestión de Proyectos

La doctrina ha entendido a la Gestión de Proyectos “como un proceso de planteamiento, ejecución y control de un proyecto, desde su comienzo hasta su conclusión, con el propósito de alcanzar un objetivo final en un plazo de tiempo determinado, con un coste y nivel de calidad determinados, a través de la movilización de recursos técnicos, financieros y humanos. Incorporando variadas áreas del conocimiento, su objetivo final es el de obtener el mejor resultado posible del trinomio coste-plazo-calidad. En resumen, la gestión de proyectos suma áreas tan distintas como la incorporación del proyecto, la gestión de costes, la gestión de calidad, la gestión del tiempo, la gestión de recursos humanos o la gestión de la comunicación (entre los miembros y el exterior). Así, la gestión de proyectos forma un ciclo dinámico que transcurre del planteamiento a la ejecución y control.” (tomado de la página electrónica: www.knoow.net).

3.1.6. Naturaleza Jurídica de “Red Alma Mater”.

La Constitución Política de 1991, introdujo la figura de los entes autónomos, encasillando entre éstos a las universidades públicas; señalando como características el hecho de que: (i) si bien hacen parte del estado no pertenecen a ninguna de sus ramas; (ii) son independientes del poder ejecutivo; (iii) tienen régimen legal propio discernido por la Ley 30 de 1992 que las dotó de personería jurídica y capacidad de contratación.

Por su parte, el Numeral 1º del Artículo 2º de la Ley 80 de 1993, permite a las entidades estatales asociarse para cumplir los cometidos estatales, situación que emergió, en el caso en estudio, en la asociación de cinco entes autónomos universitarios estatales: Universidad del Quindío, Universidad de Caldas, Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad del Tolima y Universidad Nacional, constituyendo entre todas la “Red Alma Mater”, en la que su participación

“Credibilidad y confianza en el control”

pública mayoritaria es total. Así al ser su participación total pública, hace que por ministerio de la ley, la “Red Alma Mater” sea una entidad estatal, al estar completamente conformada por entidades del Estado.

3.1.7. Fuente legal para la contratación por parte de “Red Alma Mater”

La Constitución Política en el Inciso 2º del Artículo 355 autoriza la celebración de convenios con entidades sin ánimo de lucro, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, al señalar: *“El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. (...)”*; canon que fue desarrollado por el Decreto 777 de 1992, al prever en el Inciso 1º del Artículo 1º que los contratos que celebren las entidades públicas *“deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983.”*; de otro lado el artículo 11 ibídem señala que: *“Con los recursos públicos que reciba la entidad sin ánimo de lucro en razón del respectivo contrato se efectuarán gastos únicamente para el cumplimiento del objeto del mismo.”*, advirtiendo en el artículo 14 que *“Los contratos a que se refiere el presente Decreto estarán sujetos al respectivo registro presupuestal y al control fiscal posterior por parte de las respectivas Contralorías en los términos establecidos en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política.”*

Por su parte, la Ley 489 de 1998, en su Artículo 95, regula la Asociación entre Entidades Públicas, al indicar que éstas: *“podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.*

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.”

El Artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, respecto al Régimen Legal Contractual de las empresas con participación mayoritaria del Estado, señala: *“(...) las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados, caso*

“Credibilidad y confianza en el control”

en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes.

El régimen contractual de las empresas que no se encuentren exceptuadas en los términos señalados en el inciso anterior, será el previsto en el literal g) del numeral 2 del artículo 2° de la presente ley.”

El Decreto 2474 de 2008, en el Capítulo IV regla lo referente a la Contratación Directa, señalando en la Sección II las causales de la contratación directa, al establecer en el Artículo 78 lo referente a los “contratos interadministrativos”, indicando: “Las entidades señaladas en el artículo 2 de la ley 80 de 1993 celebrarán directamente contratos entre ellas, siempre que las obligaciones del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. Cuando fuere del caso y de conformidad con lo dispuesto por las normas orgánicas de presupuesto serán objeto del correspondiente registro presupuestal.

De conformidad con el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, las instituciones públicas de educación superior podrán ejecutar contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada, y acrediten la capacidad requerida para el efecto.

El régimen de contratación de las Instituciones de Educación Superior Públicas será el determinado de acuerdo con las normas específicas que las rijan, y en todo caso, bajo los principios que les son propios en su condición de entidades públicas. (...).”

La Ley 80 de 1993, respecto a la capacidad de celebrar contratos interadministrativos por parte de las entidades estatales, establece en el Literal C del Numeral 4° del Artículo 24 de la Ley 80 de 1993, la posibilidad de seleccionar directamente a la entidad estatal contratista, por lo que exime desarrollar los procesos de licitación pública cuando el contrato se celebre con otra entidad Estatal.

De igual manera la Ley 1150 de 2007, modifica el régimen de contratación de la administración pública, al establecer en el Literal C del Numeral 4° del Artículo 2°: “4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: (...) .c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículo.”. De acuerdo al canon normativo, éste impide celebrar contratos mirando solamente la naturaleza jurídica de la entidad contratante, sino que exige para su

“Credibilidad y confianza en el control”

viabilización analizar si las obligaciones o actividades objeto de contratación, son habitualmente desarrolladas por la entidad contratante, ello enmarcado en los principios de idoneidad y transparencia desarrollados por la Ley 80 de 1993.

3.1.8. Del convenio interadministrativo de interés público 321 de 2009 (del 10 de noviembre de 2009).

Este convenio de conformidad con la Cláusula Primera, tiene por objeto la realización de: *“la Gerencia Integral para la construcción e interventoría del proyecto denominado Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital de acuerdo con planos y especificaciones y demás información entregada por la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, de conformidad con los anexos técnicos, los cuales hacen parte integral del presente Convenio y la Gerencia de Estudios y Diseños de Estaciones de conformidad con lo dispuesto en el Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia.”*; cláusula que discierne el alcance del objeto al indicar que: *“En desarrollo de la gerencia, LA RED ALMA MATER deberá realizar los procesos de escogencia de contratista o contratistas, proveedores y consultores para la construcción del Comando de Bomberos y la Sala de Crisis Distrital de conformidad con su Manual de Contratación. Así mismo la Red Alma Mater deberá realizar los procesos de selección de la interventoría externa técnica, administrativa, financiera y ambiental para la construcción del Comando. También, La Red Alma Mater deberá realizar los procesos de escogencia de consultores para la realización de los estudios y diseños de Estaciones de conformidad con lo dispuesto en el Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia, de acuerdo con el anexo técnico y recomendaciones que imparta el Comité Técnico del Convenio.”*.

Por su parte, la Cláusula Segunda discierne las obligaciones generales que deberá desarrollar la Red Alma Mater en la ejecución del Convenio, entre las que están: *“3) Realizar la Gerencia del Proyecto para garantizar el cumplimiento del objeto del convenio y de los contratos derivados del mismo. 4) Estructurar, coordinar y realizar todos los actos necesarios para consecución de contratista o contratistas, proveedores y consultores que desarrollen el objeto. 5) Adelantar los procesos de contratación que se requieran, en desarrollo del objeto del convenio con arreglo a los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva. 6) Sujetar los contratos derivados, a los Manuales de Contratación y de Interventoría de la Red Alma Mater. (...). 9) Poner a disposición del convenio su capacidad técnica, administrativa, jurídica y financiera en procura de optimizar los recursos y lograr la mayor eficiencia del convenio.”*.

En cuanto al pago del valor del convenio, la Cláusula Cuarta señala que éstos serán atendidos en tres cuotas, así: (i) Un anticipo de \$6.900 millones *“a la legalización del convenio, firma del acta de inicio y la apertura de cuenta corriente.”*; (ii) Un segundo pago de \$6.000 millones *“en el año 2010, una vez comprometido por La Red Alma Mater el anticipo.”*; (iii) Un tercer y último desembolso de \$4.000 millones, en el año 2011, de acuerdo a las actas parciales de avance. Respecto a los rendimientos

“Credibilidad y confianza en el control”

financieros que perciba tales recursos, el Parágrafo de la cláusula en mención, establece que *“se dispondrán de acuerdo con las instrucciones de la UAECOB B.”*

El convenio de marras establece en la Cláusula Sexta, el rubro de gastos de gerencia, indicando que *“La UAECOB B reconocerá a la Red Alma Mater por concepto de gastos de gerencia del convenio, el cuatro punto nueve por ciento (4.9%) del valor del mismo, los cuales se pagarán proporcionalmente con cada uno de los desembolsos para la ejecución del convenio con cargo al A.I.U. de los contratos derivados requeridos para la ejecución de la obra y para el caso de consultorías del valor de las mismas previa autorización de la UAECOB B.”*

Respecto al plazo de ejecución, el convenio cita en la Cláusula Séptima, que es de 18 meses y 4 meses más, contados a partir del acta de inicio de actividades; observando que dicho término se podrá prorrogar si así lo deciden las partes, para lo cual deberá constar por escrito.

En cuanto a los riesgos, la Cláusula Octava indica que la Red, *“Exigirá a los contratistas las garantías necesarias y su diligencia para la ejecución de los contratos derivados del convenio, de tal manera que se prevenga, mitigue y transfiera el riesgo.”*

La Cláusula Décima señala que la UAECOB B designará el supervisor del convenio, el cual tendrá entre otras funciones las de *“b). Verificar y exigir la adecuada ejecución del convenio; c) Revisar y dar visto bueno a los informes de actividades presentadas por la Red Alma Mater;...”*

El convenio señala que hará parte del mismo, según la Cláusula Décima Cuarta, entre otros: *“c) Los estudios previos y demás documentos que La UAECOB B entregue a la Red Alma Mater para la ejecución del convenio;... e) los anexos técnicos;...”*

En este orden, la RAM se encargaría de realizar la gerencia integral para la construcción e interventoría del proyecto denominado *“Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital”*, en un plazo de 18 meses, por un valor de \$16.900 millones, del cual el 4,9% correspondería a la cuota por concepto de gerencia que recibiría la Red Alma Mater. Por tanto en desarrollo del mismo, debía realizar los procesos de escogencia de contratistas, proveedores y consultores para la citada construcción, de conformidad con su manual de contratación, así como los procesos de selección de la interventoría técnica, administrativa financiera y ambiental. También la Red Alma Mater debía realizar los procesos de escogencia de consultores para la realización de los estudios y diseños de estaciones, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia.

“Credibilidad y confianza en el control”

3.1.8.1. Adiciones al Convenio:

El convenio en estudio fue objeto de dos (2) adiciones, por mutuo acuerdo entre las partes, así:

Otrosí No. 1.

Se suscribió el 08 de julio de 2010, teniendo como finalidad, entre otras, aclarar el alcance de la cláusula cuarta en el sentido que: *“El giro de los recursos a desembolsar en la vigencia 2010, se realizarán previa legalización de la ejecución del anticipo inicialmente girado y contra la presentación del flujo de inversión programado por la gerencia. El giro de los recursos a desembolsar en la vigencia 2011, se realizarán previa la legalización de la ejecución del desembolso de la vigencia 2010 y contra la presentación del flujo de inversión programado por la gerencia (...). Los recursos no comprometidos o sobrantes que llegaren a resultar por la adjudicación de la licitación, modificación o cambios técnicos y/o cualquier tipo de ingresos provenientes del manejo de los recursos serán abonados al presupuesto del convenio y deberán ser reinvertidos previa concertación con la UAECOB.”.*

En su Cláusula Segunda, aclara la Cláusula Sexta del Convenio en cuanto a que: *“La Unidad reconocerá a la Red Alma Mater por concepto de gastos de gerencia el... (4.9%) del valor del mismo, que serán desembolsados proporcionalmente con la ejecución del convenio de forma mensual y con cargo al mismo, previa presentación y aprobación del informe mensual de la gerencia, relación de la ejecución con soporte bancario, presentación de factura y certificación de pagos parafiscales. Pagos que estarán sujetos a la programación del PAAC.”.*

Igualmente aclarar la Cláusula Novena contractual en el sentido que: *“Los impuestos, tasas y retenciones, que se generen en desarrollo de los contratos derivados del convenio serán retenidos por la Red Alma Mater, en su condición de agentes de retención con cargo a los recursos de los correspondientes contratos de acuerdo con su naturaleza. La Unidad efectuará el descuento por contribución especial del 5% en los pagos correspondientes al presupuesto destinado para el contrato de obra y el descuento por concepto de estampillas sobre la totalidad de los pagos desembolsados para el desarrollo del convenio, de acuerdo con la normatividad aplicable.”.*

Otrosí No. 2.

Se extendió el 09 de mayo de 2011, su Cláusula Primera aclara la Cláusula Sexta del Convenio en el sentido de que: *“La Unidad reconocerá a la Red Alma Mater por concepto de gastos de gerencia el 4.9 % del valor de los recursos administrados que no incluyen los gastos de gerencia.”;* precisa igualmente que: *“El valor establecido para los gastos de gerencia sobre el valor total convenio de \$16.900.000.000 es de \$789.418.493.80.”*

“Credibilidad y confianza en el control”

La cláusula segunda determina: *“Prorrogar el plazo del convenio en diez (10) meses contados a partir del vencimiento del término inicialmente pactado, de conformidad con lo previsto en el Comité del 7 de marzo y 5 de mayo de 2011”.*

De otro lado, adiciona el valor del convenio, al establecer en la Cláusula Tercera: *“Adicionar el valor del contrato en Mil Cincuenta y Ocho Millones Ochocientos Sesenta y Un Mil Diez y Seis Pesos (\$1.058.861.016.00) que corresponden al valor de la inversión necesario para la ejecución de obras adicionales, mayores cantidades de obras no previstas y gastos de la gerencia integral.”.*

Por su parte la cláusula quinta, señala que: *“El Contratista manifiesta que éste otro si no le generará a la UAECOB ningún tipo reclamación por restablecimiento del equilibrio económico que se llegare a ocasionar en relación con la adición en tiempo de este contrato.”.*

En los considerandos de éste Otrosí se da cuenta de las razones que llevaron a la UAECOB a atender la solicitud que en tal sentido le hiciera la Red Alma Mater, fundada en que se determinó mayores cantidades de obra a la inicialmente estimadas, obras no previstas que son útiles y necesarias para la puesta en marcha de la obra.

3.1.9. Del Manual de Contratación de Red Alma Mater

Si bien la ley le otorga la posibilidad de aplicar las reglas del derecho privado, las normas de contratación que aplica la Red Alma Mater se han diseñado a imagen y semejanza de las que rigen a las universidades públicas que la conforman. Aunque no son las contenidas en la ley 80 de 1993, no por ello dejan de ser normas de contratación estatal, pues conservan los principios consagrados en la Constitución Política de Colombia y las normas de la autonomía universitaria.

El manual de contratación de la Red Alma Mater establece, según las cuantías, las tres modalidades de selección: directa, por concurrencia de oferentes y por licitación pública. Toda la contratación derivada en los casos de las entidades que se han mencionado, se ha realizado conforme a ese mandato; y en los casos más mencionados, mediante el mecanismo de la licitación.

3.1.10. Propuesta de FONADE:

Éste acudió a la UAECOB en atención a la solicitud que se le formalizara mediante Oficio 2009-430-073305-2 del 06 de noviembre de 2009, presentando el 11 de noviembre de 2009 su propuesta en relación con la *“Propuesta Convenio Gerencia de Proyectos – Ejecución de las Obras para la construcción del Comando de Bomberos y Sala de*

“Credibilidad y confianza en el control”

Crisis Distrital, de acuerdo con los Planos, Especificaciones y demás información entregada por la Unidad...”.

En su propuesta indica que desarrolla cuatro (4) líneas de servicios: Estructuración de Proyectos, Evaluación de Proyectos, Gerencia de Proyectos y Gerencia de Proyectos con recursos internacionales. Además señala que ofrece su infraestructura técnica, financiera, administrativa y de recurso humano profesional y técnico al servicio de los proyectos.

En lo referente a la propuesta de la Unidad y a partir de la información suministrada por ésta, manifiesta que *“Fonade realizará los procesos de selección y contratación a que haya lugar. Procesos de selección: - 1 Proceso de Obra. – 1 Proceso de Interventoría de Obra. Contratos estimados: Un (1) contrato de construcción. Un (1) contrato de interventoría a la construcción.”*

En cuanto al marco de operación, expresa que: *“Fonade y la UAECOB B suscriben un convenio de Gerencia de Proyectos con una duración de 20 meses cuyo objeto será: Ejecución de las Obra para la construcción del Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital...”*; para lo cual Fonade se obligaría a: *“1. Prestar servicios gerenciales, técnicos, jurídicos y administrativos para gerenciar el proyecto del presente convenio. 2. Adelantar los procesos de selección y contratación de personas naturales y jurídicas que se requieran para el desarrollo del objeto del convenio (...). 3. Suscribir junto con la UAECOB B las actas de iniciación y liquidación del convenio. 4. Elaborar el plan operativo inicial y los ajustes del mismo derivados de las novedades del convenio (por adiciones, suspensiones o prórrogas del convenio. (...).”*; acota igualmente que *“FONADE sólo responderá por la custodia de los bienes adquiridos en virtud de este convenio, hasta su entrega real y material.”*

En cuanto al precio, señala que: *“El valor del convenio a suscribir asciende a la suma de Diez y Seis Mil Setecientos Millones de Pesos (\$16.700.000.000) M/legal este valor incluye la cuota de gerencia.”*; sugiriendo su pago en tres (3) instalamentos: \$6.700 millones como pago anticipado previo perfeccionamiento del convenio; \$6.000 millones *“una vez FONADE haya suscrito el acta de inicio del contrato de obra”* y \$4.000 millones *“cuando la ejecución de las obras se encuentre en un 50%.”*

Respecto a los costos de la Gerencia del Convenio, los establece en \$812 millones, *“los cuales serán descontados de los pagos efectuados por la UAECOB B en la misma proporción.”*; monto que surge a partir de las actividades a desarrollar, tales como: procesos de selección (que incluye la elaboración de pliegos de condiciones, invitación, evaluación de propuestas y adjudicación), elaboración de contratos, novedades en materia de contratación derivada, seguimiento y acompañamiento para la ejecución de los proyectos, liquidación de los contratos derivados, proceso de seguimiento a la ejecución del presupuesto del convenio, etc. Aduce que:

“Credibilidad y confianza en el control”

“Dentro de los costos de gerencia no está incluido el importe del gravamen a los movimientos financieros ni los que se generen por otros gravámenes que con posterioridad se deriven de la expedición de nuevas disposiciones legales, los cuales serán cancelados con cargo a los recursos del convenio.”. Señala que FONADE designará a una persona como Gerente del Proyecto, que será la persona “con la responsabilidad para administrar los convenios y proyectos” de acuerdo con los procesos y procedimientos del Fondo, y por tanto será el interlocutor entre éste, el cliente y los contratistas que intervengan.

En relación al plazo de ejecución, manifiesta que será de 20 meses, lapso que será el mismo de la vigencia del convenio, no obstante lo cual podrá ser prorrogado y/o modificado de mutuo acuerdo entre las partes.

El plazo de ejecución lo subdivide en tres tiempos, a saber: (i) Una primera fase, de un (1) mes, a fin de efectuar la revisión general del proyecto, realizar la planeación de su desarrollo, para la cual la Unidad deberá haber entregado toda la documentación para poder realizar la revisión técnica, estructurar el presupuesto y elaborar el plan operativo para la ejecución del convenio; (ii) Una segunda fase, de cinco (5) meses, encaminada a la etapa precontractual durante la cual se desarrollarán los procesos de selección de los contratista de obra e interventoría y se suscribirán los correspondientes contratos; (iii) Una tercera fase, de catorce (14) meses para la ejecución de obra e interventoría una vez se haya acotado su alcance en términos técnicos, legales y presupuestales y se cuente con un plan operativo aprobado por la UAECOB.

Se destaca que el oferente señala como factores que pueden afectar el convenio, entre otros, los siguientes: “Que la licencia de construcción, hoy en trámite, presente demoras en su expedición que pueda afectar la apertura de los procesos de selección de los contratistas de obra e interventoría. (...) Que los trámites que debe hacer el contratista de obra ante las empresas prestadoras de servicios públicos, tomen mayores tiempos de los normales, retrasando la terminación y entrega de las obras a la UAECOB.”.

3.1.11. Vicisitudes del proceso de contratación:

-Presunta vulneración de los principios que rigen la contratación administrativa.

En la misma fecha en que la Red presentó su oferta, FONADE, su único competidor, recibía la invitación a participar.

“Credibilidad y confianza en el control”

Como justificación para la elección de la Red Alma Mater, la UAECOB, manifestó que ésta fue la única que ofreció el servicio adicional de estudios y diseños para obtener licencias urbanísticas de cuatro estaciones más.

El convenio fue objeto de dos modificaciones, hecho que denotaría una desventaja frente al otro oferente: FONADE, lo que iría en desventaja y presuntamente violaría el principio de idoneidad, economía y transparencia, pues, si bien el contrato se firmó el 10 de noviembre del 2009, se dio una adición al contrato en cuanto a su precio en la suma de \$1.009 millones, al igual que se afectó el plazo de ejecución de la obra en varios meses al extender su ejecución en ocho (8) meses más, esgrimiendo tanto el constructor como el interventor, que ese mayor plazo se debía a la falta de planos definitivos, licencias, ajustes en diseños e información faltante o desactualizada, que llevó a hacer obras no previstas.

Ese rezago significó más plata para Alma Mater, a pesar de que ésta ofreció un equipo de expertos consultores para asesorar técnicamente la obra.

De otro lado, se tiene que dentro del objeto de la RAM no está la gerencia de proyectos relacionados con la construcción de obras públicas, pues su objeto es meramente académico.

Aunado a que presuntamente se inobservó el principio de transparencia que orienta la contratación estatal, al contratar la UAECOB directamente con la Red Alma Mater, sin mediar los criterios de selección objetiva, de cuyo análisis y ponderación se determinaría que la oferta presentada por esta entidad fuera la más favorable a la Unidad.

De igual manera, presuntamente se desconoció el principio de economía, al contratar directamente con la Red Alma Mater sin contar con los estudios y diseños previos requeridos para garantizar la correcta ejecución de las obras, situación que se refleja en el tiempo de ejecución del contrato, dando lugar, de una parte, a la reprogramación del proyecto y en consecuencia la prolongación de las obras en el tiempo hasta el 30 de marzo de 2012 con su correspondiente adición por una cuantía de \$1.009 millones y de otra, la contratación durante su ejecución de un equipo de consultores para ajustar y de esta manera actualizar los diseños arquitectónicos, de aire acondicionado, hidrosanitarios, eléctricos y red contra incendios, suministrados por la Unidad.

“Credibilidad y confianza en el control”

Tales situaciones constituyen presuntas irregularidades que afectan tanto la celebración como la ejecución del convenio, no obstante que la Red Alma Mater se allanó a lo previsto en la Ley 1150 de 2007, pues además de ser una entidad estatal, su objeto social presuntamente no desarrolla las actividades materia del convenio en análisis.

- Presunto desconocimiento del principio de la idoneidad del contratista.

El Artículo 355 de la Constitución Política, en su Inciso 2º, señala: *“El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”*.

El citado canon fue reglamentado a través de los Decretos 777 de 1992 y 1403 de 1.992, señalando en ellos los parámetros que las entidades públicas deben tener en cuenta al celebrar los contratos allí indicados; adicionalmente, los citados decretos, consagran otros requisitos a este tipo de contratos como: el término mínimo de duración de las personas jurídicas sin ánimo de lucro contratantes, que no podrá ser inferior al término del contrato y 1 año más (Art. 13. Decreto 777 de 1.992); que las entidades sin ánimo de lucro deben ser constituidas con al menos 6 meses de antelación a la celebración del contratos y tener vigente el reconocimiento de su personería jurídica (Art. 12 Decreto 777 de 1.992); estos contratos estarán sujetos al respectivo registro presupuestal (Artículo 13 Decreto 777 de 1.992); podrán terminarse unilateralmente por las entidades contratantes y exigir el pago y la indemnización de perjuicios (Artículo 15 Ibídem).

De otro lado, el Artículo 1º del Decreto 777, señala que *“los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los departamentos, los distritos y municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1.983”*. (negrillas fuera de texto).

Ahora bien, la expresión idoneidad consagrada en la presente norma hay que juzgarla como adjetivo cuanto lo que define es la *“capacidad y condición de posibilidad*

“Credibilidad y confianza en el control”

de ejercicio de una acción determinada”, esto es contar con una experiencia suficiente y constante en la realización de cierto trabajo.

En este orden, el contrato interadministrativo de interés público celebrado con la Red Alma Mater, implicaba que la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos – UAECOB, determinara la idoneidad de dicha Entidad; idoneidad que implicaba constatar la experiencia administrativa de la misma en relación con gerencia de proyectos de obras civiles, como el caso que nos ocupa: construcción del Comando de Bomberos y la Sala de Crisis, en aras de cualificar su capacidad para desarrollar el convenio que se iba a suscribir, por tratarse de una labor determinada y poderla cotejar con otros oferentes de haber existido estos.

En el caso que nos ocupa, no se encontraron documentos que demostraran que la UAECOB hubiese valorado la idoneidad de la Red Alma Mater en cuanto a su experiencia en la ejecución de actividades que le correspondería realizar y que son objeto del convenio que finalmente se suscribió e identificado como: Convenio Interadministrativo de Interés Público 321 de 2009.

En este orden, se estaría ante un posible hallazgo administrativo de incidencia disciplinaria, regulado por la Ley 734 de 2002, al presuntamente haber omitido la UAECOB el deber de constatar la idoneidad de la Red Alma Mater respecto de su experiencia en la gerencia de proyectos de obras civiles.

3.1.12. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal:

Condición: De lo analizado se establece que la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos – UAECOB, con ocasión de la suscripción del Convenio Interadministrativo de Interés Público No. 321 de 2009 suscrito con la Red Alma Mater para la Construcción del Comando de Bomberos y la Sala de Crisis Distrital, no abrió proceso licitatorio si se tiene en cuenta que tanto dicha Red como FONADE, cada una por su lado, presentaron sus propuestas.

Igualmente, no se encontraron documentos soportes que acreditaran que la UAECOB hubiese estudiado y/o verificado la idoneidad de la Red Alma Mater, entendida ésta como la experiencia en la ejecución o gerencia de proyectos de construcción de obras civiles.

Situaciones, que de haberse constatado, debía de haber llevado a abrir proceso licitatorio, a fin que los distintos proponentes además de recomendar adiciones,

“Credibilidad y confianza en el control”

modificaciones o complementaciones a los estudios técnicos de la obra civil a contratar, acreditaran su idoneidad profesional entendida ésta como la experiencia en la ejecución de obras civiles, del tamaño de la que se pretendía contratar e igualmente hiciesen las observaciones tanto del proceso licitatorio como de los distintos componentes que lo integrase: estudios técnicos, diseños, planos, etc.

De haber acontecido tal hecho, se hubiese precavido las situaciones surgidas como lo fueron los Otrosí: 1 y 2 de que fue objeto del convenio, debido a la aclaración de algunos clausulados, la extensión del plazo en la ejecución de 18 meses a 22 más 4 meses más, como el incremento en su valor económico en la suma de \$1.058.861.016.; aunado a que los estudios y diseños que le servían de sustento no estaban completos al momento en el que la UAECOB los recibió a satisfacción en octubre 15 de 2009.

Criterio: Tránsito a la Ley 598 de 2000, Ley 80 de 1993; Artículos: 4º, 23, 24 de la Ley 80 de 1993⁴; Artículo 32 de la Ley 1150 de 2007; Incisos d y e del Artículo 2º de la Ley 87 de 1993 e igualmente presunta transgresión al Código Penal; Convenio Interadministrativo de Interés Público No. 321 de 2009 y sus Otrosí 01 de 2010 y 002 de 2011.

Causa: Falta de planeación por parte de la UAECOB, pues ésta en su justificación para contratar con la Red Alma Mater, manifestó que fue la única que ofreció el servicio adicional de estudios y diseños para obtener licencias urbanísticas de cuatro estaciones más, cuando en la solicitud que se le formuló a FONADE éste último hecho no se contemplaba.

El convenio fue objeto de dos modificaciones, hecho que denotaría una desventaja frente al otro oferente: FONADE, violando así los principios de idoneidad, economía y transparencia, ya que debía mediar los criterios de selección objetiva,

⁴ **Artículo 4º Ley 80 de 1993** .- *De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.* Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

3o. (...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio

“Credibilidad y confianza en el control”

de cuyo análisis y ponderación se hubiese podido determinar que la oferta presentada por esta entidad fuera la más favorable.

De igual manera, presuntamente se desconoció el principio de economía, al contratar directamente con la Red Alma Mater sin contar con los estudios y diseños previos requeridos para garantizar la correcta ejecución de las obras, situación que se refleja en el tiempo de ejecución del contrato, dando lugar, de una parte a la reprogramación del proyecto y en consecuencia la prolongación de las obras en el tiempo hasta el 30 de marzo de 2012 con su correspondiente adición y de otra, la contratación durante su ejecución de un equipo de consultores para ajustar y de esta manera actualizar los diseños arquitectónicos, de aire acondicionado, hidrosanitarios, eléctricos y red contra incendios, suministrados por la Unidad.

En consecuencia, estos hechos demuestran falta de planeación, seguimiento, control, análisis y cotejo de las propuestas presentadas y verificación de la calidad de cada ofertante.

Efecto: Tales situaciones constituyen presuntas irregularidades que afectan tanto la celebración como la ejecución del convenio, poniendo en riesgo los recursos público entregados para su ejecución, que de evidenciarse por parte de la Fiscalía General de la Nación, el presunto hecho delictuoso, la UAECOB, estaría colocando en riesgos los recursos públicos entregados para la ejecución de la obra, al presuntamente no haberse escogido objetivamente, por su idoneidad al contratista, entendida ésta como la experiencia en la gerencia de proyectos de construcción de obras civiles.

En consecuencia, del presente hallazgo se correrá traslado a la Procuraduría General de la Nación, para que si a bien lo tiene, inicie las acciones disciplinarias del caso como a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

EVALUACION DE LA RESPUESTA.

La Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá – UAECOB, mediante comunicación recibida en ésta Contraloría el 23 de diciembre de 2011, da respuesta al “Informe de Auditoría actuación especial abreviada – Evaluación contratos derivados del Convenio Interadministrativo No. 321 de 2009.”, el cual fuera radicado en dicha Unidad el 21 de diciembre de 2011 bajo el No. 2011ER7548.

“Credibilidad y confianza en el control”

De la respuesta presentada por la Unidad en relación con dicho Informe de Auditoría, se acota:

- En relación con la presunta vulneración de los principios que rigen la contratación, señala que en la misma fecha se solicitó a las dos entidades “*estudiar la viabilidad de suscribir convenio interadministrativo. No es cierto que se hayan hecho invitaciones, puesto que no se estaba realizando concurso alguno. Efectivamente, el mismo día que a ambas entidades se solicitó estudiar la viabilidad Alma Mater presentó propuesta. Si se analizan las propuestas presentadas con varios días de diferencia ambas corresponden a formatos que tienen las entidades a las cuales se les hacen pequeñas variaciones de acuerdo con el proyecto específico a gerenciar. Debe entonces quedar claro y probado que las dos entidades, el mismo día recibieron la solicitud de estudiar la viabilidad y que no es responsabilidad de la Unidad que una haya contestado el mismo día y la otra varios días después.*”.

- En cuanto a que en la justificación para contratar con Alma Mater se indicó que ofreció el “*servicio adicional de estudios y diseños para obtener licencias urbanísticas de cuatro estaciones más.*”; el sujeto de control responde que no es cierto que ello haya sido una justificación, pues se trató de una observación que se formuló en el alcance de los estudios previos, más exactamente en el análisis económico, no siendo por tanto vinculante, de ahí que reitere que “*1. No es cierto que en la justificación de la contratación se haya señalado que RAM fue la única que ofreció el servicio adicional de estudios y diseños. 2. Se deja una observación sobre este asunto en el documento de alcance a estudios previos resaltando para la fecha y hora no se contaba con propuesta formal (escrita, radicada y suscrita por competente) de parte de FONADE.*”.

Rechaza lo afirmado de que la justificación para contratar a Alma Mater lo fuera por el hecho que ofreció el servicio adicional de estudios y diseños de las cuatro estaciones, ya que: “*1. En todos los documentos se dejó constancia de todos los hechos sucedidos en desarrollo del proceso. 2. El día 6 de noviembre se solicitó a las dos entidades, en idénticas condiciones, estudiar la viabilidad de suscribir convenio interadministrativo con base en los estudios, planos y especificaciones que les fueron entregadas. El día 9 de noviembre se solicitó a la RAM dar alcance a su propuesta, en cuanto a estudios y diseños para 4 estaciones, por cuanto solo la RAM había presentado propuesta. Adicionalmente no se solicitó a FONADE por cuanto como se ha dicho era imposible dar alcance a una propuesta que no había presentado...*”.

- Respecto a que el convenio fue objeto de dos modificaciones, “*hecho que denotaría una desventaja frente al otro oferente: FONADE, lo que iría en desventaja y presuntamente violaría el principio de idoneidad, economía y transparencia...*”, la UAECOB, responde que: “*Las modificaciones en nada alteran las condiciones del proceso de selección y por ende tampoco podían alterar las condiciones de la presentación de las propuestas. De acuerdo con lo anterior, no se entiende como las modificaciones al contrato hubieran podido generar una*

“Credibilidad y confianza en el control”

desventaja a FONADE como eventual proponente dentro del proceso de contratación directa.”, pues según su respuesta, no se estaba ante un concurso “sino frente a una contratación directa con entidad pública y por cuanto a ambas entidades se les solicitó estudiar la viabilidad de suscribir convenio en idénticas condiciones aportándoles a ambas todos los estudios y diseños, planos y especificaciones. (...). Como se ha señalado, la propuesta de FONADE, formal y vinculante, fue radicada 1 día después de suscrito el convenio con RAM. Es decir, que jamás hubo comparación de ofertas vinculantes, sino un análisis de la información a la fecha suministrada formalmente pro la RAM e informalmente por FONADE. Tal como quedó plasmado en el acta de comité de contratación No. 15 de 4 y 10 de noviembre de 2009.”.

Indica que las modificaciones que se hicieron al convenio se encaminaron: la primera a “*precisar el momento en el cual se realizan los desembolso, la forma de pago a la gerencia mediante informes mensuales, y lo asociado a retenciones, tasas e impuestos.*”; por su parte la segunda “*aclara aún más que el valor de la gerencia es sobre los recursos a administrar y que la prórroga se requiere conforme a la solicitud del constructor, ante la gerencia.*”.

Se cuestiona la UAECOB en su respuesta al informe de Auditoría que “*No se comprende de qué manera la aclaración de una forma de pago, temas asociados a impuestos y tasas y a la necesidad de prorrogar la obra hubiesen sido una “desventaja” para FONADE, ya que lo anterior no cambió en nada lo consultado por la UAECOB en la solicitud de viabilidad el convenio.*”.

Indica que no es cierto que los estudios fueran incompletos y que esto haya ocasionado “*más plata*” para Alma Mater; las adiciones obedecieron “*en su mayoría a mayores cantidades de obra...y solo un 1.73% a ítems no previstos.*”.

- Respecto al cuestionamiento de que “*dentro del objeto de RAM no está la gerencia de proyectos relacionados con la construcción de obras públicas, pues su objeto es meramente académico.*”, la UAECOB guarda silencio y en su lugar alude a la contratación directa para lo cual acude a posiciones tanto doctrinales como jurisprudenciales de la Sección Tercera del Consejo de Estado, precisando que “*conforme a su Cámara de Comercio y del análisis de su objeto social, contiene la Gerencia de Proyectos.*”, expresión que decanta soportado en el Concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dentro de la Consulta No. 1881 del 30 de abril de 2008, del cual se decanta que: “*... además de ser dos entes públicos, los mismos deben desarrollar actividades propias de su objeto social...*”.

- En cuanto al cargo de falta de idoneidad por parte del oferente Red Alma Mater, el sujeto de control en su respuesta al Informe de Auditoría, señala que: “*Mediante el cuadro anexo podemos analizar algunos de los contratos suscritos por la RAM, en el cual podemos observar la experiencia, información que reposa en el expediente y del cual*

“Credibilidad y confianza en el control”

podemos evidenciar de manera evidente que **no es cierto** que la RAM no cuente con experiencia en “GERENCIA DE PROYECTOS” en obras civiles, análisis que en su momento se realizó previo a la suscripción del convenio.”; cuadro visto a folios 26 a 28 de la Respuesta al Informe, y de cuyo contexto discierne la UAECOB que: “se evidencia de manera clara que para el momento de la suscripción la RAM, de manera sencilla podía demostrar que contaba con experiencia en gerencia de proyectos relacionados con obra civil...”; acotando que en relación con la Gerencia de Proyectos en el mercado nacional existen dos entidades públicas “con la idoneidad y la capacidad jurídica, financiera y técnica para desarrollar este objeto contractual (Red Alma Mater y FONADE),...”.

En el caso objeto de controversia, cita el fallo del 13 de diciembre de 2011 emitido por la Procuraduría Delegada para la Prevención y Función Pública, relacionado con la suscripción del convenio objeto de auditoria; pronunciamiento en el que se señaló que al estarse ante un contrato interadministrativo “no se requería de licitación pública. De igual manera dentro de sus considerados no discute la idoneidad y experiencia de la Red Alma Mater...”.

- Respecto al hecho de que presuntamente se inobservó el principio de transparencia al no mediar criterios de selección objetiva que permitiera determinar que la oferta presentada por la Red Alma Mater fuera la mas favorable, arguye en su respuesta la UAECOB que ello no es cierto, por cuanto dichos criterios “fueron fijados en el Comité de Infraestructura llevado a cabo el 24 de septiembre de 2009.”, aclarando que: “La Procuraduría General de la Nación acepta y entiende que quien le otorga la idoneidad para desarrollar un objeto contractual a las personas jurídicas es su objeto social el cual de conformidad con el certificado de existencia y representación legal la Red Alma Mater tiene dentro de su objeto social la de Gerenciar proyectos...”, por lo que no le es dable a la Contraloría de Bogotá afirmar que “La Red Alma Mater no es idónea por cuanto una cosa es la idoneidad legal y otra es la experiencia en la gerencia de proyectos de obras civiles, cuando la Red Alma Mater ha celebrado a nivel nacional con entidades del orden nacional, distrital, departamentales y municipales convenios de gerencia de proyectos de obras civiles de público conocimiento.”.

- En lo atinente a que se contrató sin contarse con los estudios y diseños previos requeridos para garantizar a correcta ejecución de las obras, hecho que llevó a prorrogar el plazo de ejecución y adición de la cuantía, responde el sujeto de control que: “La obra se desarrolla normalmente sin que a la fecha haya sido suspendida o que haya ameritado modificación a la licencia urbanística. Desde luego lo que ha ocurrido es una prórroga al convenio derivada de un hecho imprevisible técnicamente, de la situación de emergencia por el fenómeno de la niña y hechos derivados de la misma (...).

Como lo pudo apreciar el equipo auditor la licencia de construcción no ha sido modificada por lo cual es evidente que los diseños no han sido modificados sustancialmente.

“Credibilidad y confianza en el control”

También es claro que tal como lo evidencian los contratos de actualización de diseño tanto por su cuantía como por su objeto se requerían ajustes mínimos producto de hechos y situaciones sobrevivientes y de conveniencia que resultan mínimos para el desarrollo del objeto.”.

Acepta que si bien “*el proceso de selección no podía ser legalmente el de licitación, ni tampoco se optó, por tratarse de un convenio interadministrativo, por el concurso de méritos, el proceso de selección de contratación directa realizado garantizó la transparencia de la selección del contratista, permitiendo a los posibles interesados en suscribir el convenio, FONADE y RAM, participar en igualdad de condiciones.”; no obstante acota que fijó los criterios de selección objetiva como consta en el Acta de Comité de Infraestructura del 24 de septiembre de 2009, además que por tratarse de una contratación directa, se le entregó a ambas entidades “*todos los estudios técnicos para que estudiaran la viabilidad de suscribir el convenio y, tal como ha quedado en evidencia si estaban establecidos los criterios de selección y la Red Alma Mater los cumplía.”.**

- En relación a los contratos que se necesitaron, se hicieron a fin de actualizar los diseños en ajustes mínimos “*producto de hechos y situaciones sobrevivientes y de conveniencia que resultan mínimos para el desarrollo del proyecto*”, más aún que el Edificio de Crisis es una obra compleja de la cual no hay antecedente en el país.

- Finalmente puntualiza que las afirmaciones expuestas en el Informe de Auditoría “*no tienen fundamento ni fáctico ni jurídico y no demuestran ni falta de planeación, ni de seguimiento y control en ninguna etapa del proceso.”, aunado a que “para la fecha de suscripción del convenio solamente se tenía la propuesta de RAM debidamente entregada en la Unidad, y que la propuesta de FONADE solo llegó a la Unidad formalmente el día 11 de noviembre (...). En este orden... podemos afirmar claramente que no se cotejaron 2 propuestas por cuanto al momento de la toma de decisión no existía sino una oferta formal, la de RAM...”.*

- En cuanto a dar traslado de las presentes diligencia a la Procuraduría General de la Nación, la UAECOB observa que dicho órgano “*mediante proceso **EXPEDIENTE No. IUS-278032-11**, ya adelantó la investigación por estos mismos hechos por tanto correr traslado a la Procuraduría General de la Nación para que inicie las acciones disciplinarias del caso es inocua y viola flagrantemente el principio “NON BIS IN IDEM” esto es que no se puede juzgar dos veces por los mismos hechos, esta investigación es de público conocimiento y se convierte en un hecho notorio...”.* Indica además que “*No son claras las situaciones que constituyen presuntas irregularidades que afectan tanto la celebración como la ejecución del convenio y que puedan poner en riesgo el patrimonio público.*

De acuerdo a lo expuesto por la entidad, es evidente que las razones contenidas en el Numeral 3.1 del Hallazgo Administrativo y de las cuales emergería presunta

“Credibilidad y confianza en el control”

incidencia penal, se tiene que no existe razones para mantener el mismo por lo cual se retira.

Respecto al Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria éste se retirará pues como lo firma el sujeto de control auditado, en su respuesta al presente Informe de Auditoria, la Procuraduría General de la Nación avocó conocimiento por presuntas irregularidades en la suscripción del Convenio Interadministrativo glosado.

3.2. RAM-FOR-003-01-CONV-368-10-004 - CONSORCIO HORMIGON

3.2.1 Antecedentes jurídicos a la suscripción del contrato de construcción del Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital.

3.2.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria

Condición: La Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos - UAECOB, producto del proceso Licitatorio No 012 de 2007, el 30 de agosto de 2007 perfeccionó el contrato de consultoría No 116 con el Consorcio A&M, cuyo Objeto fue *“Realizar los estudios y diseños para la construcción del Comando de la UACOB y la Sala de Crisis.”*

Este acuerdo de voluntades, hasta el mes de enero de 2010, estaba previsto para ejecutarse en un término de seis (6) meses, contados desde el 8 de noviembre de 2007, cuando se firmo el acta de inicio, es decir hasta el mes de abril de 2008; sin embargo, a enero de 2010, había sido objeto de 10 prorrogas y dos (2) suspensiones, la última de ellas, el 15 de enero de 2010, por el término de 123 días

Respecto del cumplimiento del objeto contractual, se verificó que el 15 de octubre de 2009, la UAECOB, suscribe acta de recibo final a satisfacción, no obstante éste ,se contrastó que la UAECOB recibió incompletos los estudios y diseños en lo referente a:

- *Determinación de precios Unitarios, presupuesto definitivo de la obra, especificaciones técnicas para la construcción, programación de obra, diseño estructural y levantamientos topográficos.*

“Credibilidad y confianza en el control”

Con ocasión del convenio interadministrativo No 321 de 2009, suscrito entre la UAECOB y la Red Alma Mater (RAM), el 28 de octubre de 2010, se suscribió el acuerdo de voluntades No. RAM-FOR-003-01-CONV-368-10-004, “*El contratista se compromete con la red Alma Mater a realizar la construcción del Comando de Bomberos y el edificio de crisis Distrital, objeto del convenio interadministrativo de interés público No 0321 suscrito con la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá –UAECOB-*”.

De conformidad con la evaluación de los soportes aportados a la Contraloría de Bogotá D.C., el contrato de obra inicia su ejecución el 12 de noviembre de 2010 y según los “informes de interventoría”, desde el inicio la ejecución del objeto contractual, se vio afectada por deficiencias e indefiniciones en los estudios y diseños, señalados por la firma interventora en los siguientes términos:

- *Falencias en los estudios topográficos iniciales, no se georeferenciaron.*
- *El diseño estructural entregado en copias heliográficas sin escala.*
- *Los planos estructurales y los planos arquitectónicos no están incorporados en los planos topográficos.*

Consecuente con lo anterior, mediante comunicación del 31 enero de 2011, la Interventoría del contrato de obra RAM-FOR-003-01-CONV-368-10-004, informa a la RAM que “...han existido situaciones de ajustes de diseños y cambios del proceso constructivo, sumados al bajo ritmo de los trabajos del constructor a la espera de las definiciones” (subrayado fuera de texto) y solicita se estudie una prórroga de tres meses en el plazo de ejecución de la obra.

De los informes de interventoría Nos 1, 2 y 3, se concluye que algunas de las definiciones pendientes que ocasionaron un bajo ritmo de los trabajos del constructor, consistieron entre otros, en la falta de coincidencia de los planos arquitectónicos con los estructurales y la inexistencia de detalles constructivos de la parte arquitectónica.

Se indica igualmente, en los informes señalados que fue necesario adelantarse una ampliación al estudio de suelos inicial.

Los argumentos precedentes confirman que de acuerdo informes de interventoría a marzo 24 de 2011, la construcción del Comando de Bomberos y la Sala de Crisis, no contaba con planos definitivos avalados y firmados por el calculista de la estructura.

“Credibilidad y confianza en el control”

Colorario de lo anterior, es posible concluir que las falencias determinadas por la interventoría del contrato para la construcción del comando y sala de crisis Distrital, que se describieron en párrafos precedentes, evidencian que la obra de construcción se inició sin que los estudios y diseños objeto del contrato No 116 de 2007, estuvieran completos, es decir que, al momento en el que la UAECOBB los recibió a satisfacción en octubre 15 de 2009, contenían estas falencias.

Criterio: Incumplimiento del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, Clausulas decima y decima segunda del contrato 116/2007⁵

Causa: Falta de planeación, deficiencias en los estudios previos recibidos a satisfacción por parte de la UAECOBB.

Efecto: Afectó la gestión del proyecto y generó riesgos respecto de la utilización de los recursos.

EVALUACION DE LA RESPUESTA.

Se evaluó la respuesta determinando que ésta no es clara por cuanto las definiciones MENORES a los diseños por parte de la UAECOB no han permitido la terminación de las obras, por lo que no se acepta y por consiguiente se mantiene el hallazgo.

3.2.1.2 Falencias en la etapa previa a la contratación de la construcción del comando de bomberos y la sala de crisis de Bogotá.

La verificación de los antecedentes que dieron lugar a los diferentes contratos que se ejecutaron en virtud del convenio 321 de 2009, con la Red Alma Mater del 10 de noviembre de 2009, se vio limitada en atención a la imposibilidad del ejercicio

⁵ **Artículo 4º Ley 80 de 1993** .- *De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.* Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

3o. (...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio

“Credibilidad y confianza en el control”

de la función pública de control, sobre documentos originales, de tal suerte que las acciones de control se ejecutaron sobre información en fotocopia que se puso a disposición de forma totalmente sesgada, sin los atributos de oportunidad, confiabilidad, calidad, orden etc.

No fue posible obtener la trazabilidad de las actuaciones que surtió la Red Alma Mater, para cada uno de los contratos derivados del convenio 321, que fueron objeto de esta auditoría; de una parte, no se colocaron a disposición ninguna de las propuestas presentadas, en los cuatro (4) procesos agotados para seleccionar el contratista, para la construcción del Comando de Bomberos y la Sala de Crisis Distrital, ni para el contrato de interventoría a dicha obra, con el agravante, que la documentación a la que se tuvo acceso, buena parte, no tiene orden cronológico, verbigracia, en la etapa precontractual de la contratación de la interventoría, el primer folio inicia con respuesta observaciones de los pliegos, le sigue el acta de audiencia de evaluación de propuestas, mientras que los pliegos solo inician en el folio 50; estas circunstancias constituyeron un alto riesgo de auditoría, dada la obstrucción en el ejercicio de la labor.

Ahora bien, sobre las evaluaciones realizadas es pertinente señalar que de conformidad con las previsiones del convenio 321 de 2009, los acuerdos de voluntades que se derivaron de éste, se rigen por el manual de contratación de la Red Alma Mater, que para efectos del asunto que toca, el referido manual sufrió varias modificaciones en vigencia del convenio a saber:

Acuerdo 01 dado en Cartagena el 3 de noviembre de 2008	Acuerdo 02 dado en Bogotá el 22 de octubre de 2008	Acuerdo 02 dado en Cartagena el 10 de octubre de 2010	Acuerdo 01 dado en Cartagena el 7 de mayo de 2011
--	--	---	---

Este manual de contratación prevé que las actuaciones de la Red Alma Mater estarán desarrolladas con arreglo a los principios de transparencia, responsabilidad, economía, eficacia, calidad, información, participación, igualdad, buena fe y en general los postulados de la función administrativa.

Para la contratación de la construcción del Comando de Bomberos y la Sala de Crisis, la Red Alma Mater agotó dos (2) procesos licitatorios que terminaron con declaratoria desierta, de tal forma que finalmente el contratista se seleccionó a través de la figura o modalidad de concurrencia de oferentes.

“Credibilidad y confianza en el control”

- La primera Licitación pública RAM - UAECOB-01-2010 inicio el 22 de abril de 2010, si bien, se presentaron a preinscripción 15 posibles oferentes, este proceso se vio seriamente afectado, por las constantes reclamaciones, calificando los pliegos de condiciones de confusos, contradictorios y de imposible cumplimiento, entre otras, por el tema de experiencia específica

Posteriormente solo se presentan las firmas: Consorcio Megaconstrucciones, Consorcio BETA, Construcciones CF SAS y Consorcio Bomberos Bogotá; dada la demostración que hicieron estos oferentes a cerca de las falencias de los pliegos de condiciones, se expidieron cuatro (4) adendas que terminaron entre otras, por disminuir significativamente los índices de económicos, de tal forma que los indicadores de liquidez bajaron de 4.5 a 3, el indicador de operatividad de 4 a 3.5; igualmente, fue necesario disminuir la facturación mensual prevista en el numeral 4.3.3.1.1 2), ya que según algunos proponentes se exigió un promedio del mes del proyecto, que resulta imposible que coincidan, dado que no existe en Colombia una obra que cueste \$8.000.000.000 y que la facturación mensual promedio sea \$6.500.000.000, lo que indicaría que el proyecto se ejecutó en un mes, lo cual es imposible por el monto económico.

Las modificaciones a los pliegos continuaron aun después de haber recepcionado las propuestas, es así en acta de audiencia del 04/06/10, que termina suspendida debido a la inconformidad de los proponentes debido a que ALMA MATER no ha cumplido con la publicación de la evaluación técnica jurídica y financiera, allí se toma la decisión de expedir una adenda 5 para un nuevo cronograma para apertura de sobres de contenido económico, después de la publicación del informe de la evaluación jurídica técnica y financiera .

Finalmente nunca se logran abrir las propuestas de contenido económico y mediante resolución 86 del 9 de junio de 2010 se declara desierta la licitación, en atención a que ninguno de los proponentes logro habilitarse luego de la evaluación técnica.

- Un segundo proceso licitatorio denominado RAM-UAECOB-321-03-2010, inicia con la publicación de la convocatoria en el diario la república el 23 de julio de 2010, que al igual que el anterior, se ve afectado, por las constantes reclamaciones para reformular los pliegos de condiciones, que pese a la experiencia anterior, ajusto estas condiciones para hacerla más exigentes pese a que en el proceso anterior se necesitaron 4 adendas modificatorias.

“Credibilidad y confianza en el control”

En esta segunda licitación, la falta de experiencia de Alma Mater se hizo más evidente, ya que necesito de siete 7 adendas modificatorias, pues como ya se anotó, las exigencias resultaron más altas que para la primera, de tal suerte que la reacción de los posibles oferentes se hizo mayúscula.

La prolifera expedición de adenda, ni siquiera tuvo un orden consecutivo, es así que la número 6 se expidió el 4 de septiembre de 2010, en tanto que la número 5, es del 14 del mismo mes y año, además, se colocan fechas erróneas, la adenda 6 la recepción de ofertas se señala para el 26 de agosto, pese a que en anteriores adendas ya se había previsto para el 26 de septiembre de 2010, ahora se prevé para el 26/08/10, es decir, antes de esto es un mes antes de la misma expedición de la adenda

En esta oportunidad también se adiciona etapas al cronograma, en a tal sentido, en la adenda 6 se dispone un espacio para *recepción de observaciones al acta de evaluación de propuestas de contenido económico* y otro para las *respuestas a las observaciones que de estas surjan*. La confusión y contradicciones en el texto de los pliegos de condiciones provocaron que la fecha de recepción de ofertas se desplazara desde el 11 al 26 de agosto de 2010.

Para licitación se presentaron los siguientes proponentes y sus calificaciones fueron:

**CUADRO 3
EVALUACIÓN JURÍDICA, FINANCIERA Y TÉCNICA RAM-UAECOB-321-03-2010,**

FACTOR	Consortio Hormigón	Consortio Bogotá	Construcciones CF SAS	Consortio Comando 2010	Consortio Capital
Evaluación Jurídica	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
Evaluación documentos financieros	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
Evaluación indicadores financieros	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
Resumen Evaluación técnica	NO CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
Puntos	290	300	140	220	500

Fuente: Documentación copia entregada por la Red Alma Mater

“Credibilidad y confianza en el control”

Obtenidos los resultados anteriores, en acta del 20 de septiembre de 2010 se da apertura de evaluación de propuestas de contenido económico de los dos habilitados así: Construcciones CF SAS \$14.427.070.037 y Consorcio Capital \$14.767.353.242,53.

Luego de constantes reclamos a Alma Mater, por errores de las calificaciones al dar prevalencia a lo formal sobre lo sustancial, y la reiteración de la ambigüedad de los pliegos de condiciones, el proceso termina declarándose desierto en plena audiencia de evaluación del factor económico; entre otros, en atención a que las firmas CF SAS no cumplió con los APU's de los ítems o actividades del formato No. 9 numeral 3.14.3, literal b) y d) y el consorcio Capital también resulta eliminado, por no cumplir el numeral 3.14.2 pagina 29, al haber cambiado la codificación del número del ítem o actividad contemplada en el presupuesto. Ítem 22.04 cambio por 22.05.

Posteriormente, mediante resolución No. 116 del 1 de octubre de 2010, Alma Mater revoca el acto por el cual se declaró desierto el proceso RAM-UAECOB-0321-03 de 2010 y en su artículo segundo ordena *“habilitar a los proponentes Consorcio capital y Construcciones CF SAS y continuar con el trámite de la licitación (prevalencia de lo sustancial sobre lo formal)”*

Finalmente, tras las consecutivas reclamaciones de los proponentes, especialmente, se determina que Construcciones CF SAS no presentó la totalidad de los 505 análisis de precios unitarios del formato 9, lo cual es causal de rechazo; en el mismo sentido, respecto del Consorcio Capital se establece que el presupuesto que presentó está por debajo del 95% del presupuesto oficial. Por lo anterior, mediante resolución 119 del 7 de octubre de 2010 se declara desierto el proceso.

- Se inicia un tercer proceso de selección mediante la modalidad de concurrencia de oferentes RAM- UAECOB -0321-02 – 2010, a través de comunicados de fecha 7 de octubre de 2010, se extendieron invitaciones a cotizar para la construcción del Comando de Bomberos y la Sala de Crisis Distrital; no se logró establecer cuantas invitaciones se realizaron, por cuanto solo se evidencia comunicación para dos proponentes.

Mediante Resolución 121 del 11 de octubre de 2010 se designó el comité técnico para el proceso, en esta oportunidad a 6 personas, en tanto que para las licitaciones que le precedieron, solo había tres de ellos.

“Credibilidad y confianza en el control”

De conformidad con el acta de fecha 14 de octubre de 2010, presentaron oferta Consorcio Hormigón, Construcciones CF S.A.S Consorcio Comando 2010 y Consorcio Capital. Para este evento, los pliegos de condiciones se modifican a través de la adenda 1 de fecha 11 de octubre de 2010, entre otros aspectos, la aplicación de económica el criterio del literal b) numeral 4.4 del pliego relativo a ajustes al peso en los precios unitarios.

Otra modificación se produce el 13 de octubre de 2010, mediante adenda 2 para modificar los criterios de evaluación y el orden de elegibilidad:

Finalmente la evaluación de propuestas quedó así:

**CUADRO 4
EVALUACIÓN JURÍDICA, FINANCIERA Y TÉCNICA RAM-UAECOB-321-02-2010,**

FACTOR	Construcciones CF SAS	Consorcio Hormigón	Consorcio Comando 2010	Consorcio Capital
Evaluación Jurídica	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO APLICA
Evaluación documentación financiera	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	NO APLICA
Evaluación indicadores financieros	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	NO APLICA
Resumen Evaluación técnica	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO APLICA
Admisibilidad	ADMISIBLE	ADMISIBLE	NO ADMISIBLE	Cambió la conformación consorcial

Fuente: Documentación copia entregada por la Red Alma Mater

Según acta de apertura de sobres de contenido económico del 21 de octubre de 2010 así:

**CUADRO 5
EVALUACIÓN ECONÓMICA RAM-UAECOB-321-02-2010,**

PROPUESTA ECONOMICA	Consorcio Hormigón	Construcciones CF SAS
	\$14.575.039.986,35	14.575.039.986,35
PUNTAJE	CUMPLE	CUMPLE
	478.10	451.53

Fuente: Documentación copia entregada por la Red Alma Mater

Como quiera que no se colocó a disposición documentos que permitan conocer cual procedimiento se llevo a cabo en forma posterior, de tal suerte que con los soportes observados podría inferirse que el adjudicatario seria Construcciones CF SAS, sin embargo, se presentó la Resolución No. 122 del 21 de octubre de 2010,

“Credibilidad y confianza en el control”

adjudicando el proceso de concurrencia de oferentes al Consorcio Hormigón representado por MAURICIO P PABA PINZON.

3.2.1.2.1 Hallazgo disciplinario por violación del principio de Transparencia y de planeación (aplica a la Red Alma Mater).

Condición: El convenio 321 de 2009 se suscribió el 10 de noviembre de 2009 y la publicación de la primera convocatoria para licitar la obra de construcción del comando y sala de crisis fue el 22 de abril de 2010, lo que indica que la Red Alma Mater contó con más de cinco (5) meses, para preparar y depurar unos pliegos de condiciones apropiados y adecuados, para asegurar un proceso licitatorio exitoso, sin embargo, lo que se observó fue la falta de idoneidad y experiencia de este organismo a la hora de configurar pliegos de condiciones, para contratación de obras, lo que condujo en una secuencia de errores que llevaron a una permanente dilación de tiempo, que sin duda incidió en los términos previstos para la ejecución de la obra, como quiera que en dos (2) oportunidades se declaró desierto el proceso de licitación, por el factor técnico, de tal forma que para el primero de ellos, ni siquiera hubo oportunidad de revisar la propuesta económica.

Es así como, los diferentes oferentes de manera permanente pusieron de manifiesto que los pliegos de condiciones, fueron contradictorios, confusos y ambiguos, por cuanto se realizaron exigencias de imposible cumplimiento; las cuales a pesar de haber generado la necesidad de cambio a través de adenda, para el segundo proceso licitatorio, se volvieron a exigir las mismas, pero con mayores requerimientos, para luego volver a ajustarlas, como veremos más adelante:

- La confección del cronograma de la licitación omite aspectos que son importantes, tal como las horas hasta las que se reciben las propuestas, como se va a manejar la propuesta económica, en qué momento se abrirá, etc.
- Se exigió una preinscripción de firmas, en un tiempo bastante estrecho, lo que evidencia exclusión, pues la publicación de la convocatoria se dio un jueves 22 de abril de 2010 y la preinscripción debía realizarla personalmente el representante legal de la persona jurídica, consorcio o unión temporal el lunes 26 del mismo mes y año, es decir que solo hubo 2 días hábiles para la obtención de la documentación necesaria, pero sobre todo para la conformación de consorcios y uniones temporales, adicionalmente, la

“Credibilidad y confianza en el control”

preinscripción debía ser personal por parte de cada representante legal, sin otorgar la posibilidad de representación legal mediante poder . (numeral 3.13.1.2 pliego de condiciones)

- Los pliegos de condiciones son ambiguos y confusos y demasiado exigentes: Resulta exagerando pedir la elaboración de 505 APUS de un formato (3.14.3 b)), so pena de eliminación; en el punto 4.3.3.1.1 numeral 2 solicita que mínimo una de las certificaciones aportadas en la experiencia, debe ser mayor o igual al 50% del POE en SMMLV/MES, equivalente a mínimo el 40% del POE Mensual, de las obras objeto de la convocatoria, lo que implicaría una facturación mensual de \$6.211.000.000, de un mes, por un solo contrato. Esta reclamación fue reiterada en el primer proceso, por parte de varios oferentes, al señalar que no hay posibilidad de llegar a una coincidencia, dado que “...no existe en Colombia una obra que cueste \$8.000.000.000 y que la facturación mensual promedio sea \$6.500.000.000, lo que indicaría que el proyecto se ejecuto en un mes, lo cual es imposible por el monto económico”.

Como se señaló, los pliegos debieron ser ajustados a través de adenda, con ocasión de las solicitudes de aclaraciones de los proponentes; No resulta claro como para los pliegos de la segunda licitación, los temas modificados se adicionen con mayores exigencias, para luego, a través de adendas volverlos a bajar (esto es, después de las preinscripciones); es así que para el segundo proceso, par el numeral 4.3.3.1.1 2), se señaló “ *Mínimo una de las certificaciones aportadas en la experiencia debe ser mayor o igual al 50% del POE en SMMLV y este debe contar con una facturación promedio mensual mínimo el 75% del POE Mensual, de las obras objeto de esta convocatoria*: Posteriormente, a través de la Adenda 4 del 20 de agosto de 2010 se bajo a 40%.

Igualmente hubo descontento generalizado en el punto 4.3.2: 1) de los pliegos, referente a los indicadores de liquidez, donde el Activo corriente/pasivo corriente debía ser mayor o igual a 4.5 y en el punto 4) índice de operatividad debía ser mayor o igual a 4. Teniendo en cuenta que con ocasión de las reclamaciones Alma Mater realizaba modificaciones en los pliegos, estos indicadores quedaron en 3.0 y 3.5 respectivamente, en virtud del ajuste previsto en la adenda 3 del 12 de mayo de 2010

El valor del presupuesto de la licitación, también generó dudas, pues para el primer proceso en el punto 3.14.2 se indicó que el cálculo debía incluir dentro del AIU, el valor correspondiente a la gerencia por valor \$828.100.000, pero en este aspecto no se dijo nada en los pliegos del segundo proceso licitatorio.

“Credibilidad y confianza en el control”

Las modificaciones a los pliegos continuaron aun después de haber recepcionado las propuestas, pues en acta de audiencia del 04/06/10, se tomó la decisión de expedir una adenda 5 para una nueva etapa o instancia donde se de apertura de sobres de contenido económico, después de la publicación del informe de la evaluación jurídica técnica y financiera.

Variaciones como las precedentes, de haberse concebido desde la confección de los pliegos, hubiese propiciado una mayor participación y en el mismo sentido, no obligaba a muchos a conformar consorcios o uniones temporales.

Respecto de todos estos sucesivos cambios, lejos de buscar calificar idoneidad de los posibles oferentes, si dejaron al descubierto la falta de experiencia de la Red Alma Mater, para direccionar procesos de contratación de obra; incurriendo en dilación de tiempo que de por sí ya venía afectado con el tema de la licencia de construcción

Finalmente, la calificación de las propuestas en los diferentes procesos agotados, constituyeron la mayor dificultad para los proponentes en atención a que si bien la Red Alma Mater es una entidad que tiene su propio manual especial de contratación, también los es que el mismo señaló que son aplicables los principios rectores tales como transparencia, economía, amén de los principios de la función administrativa, sin embargo estos no fueron tan evidentes, pues fue evidente que la Red Alma Mater, hizo prevalecer lo formal sobre los sustancial⁶, dado que inhabilitó a firmas, entre otros, por equivocaciones de digitación o manejo del sistema; en el segundo proceso licitatorio castigó la firma Consorcio Capital, por

⁶ Sentencia 1512 de 2000 de la Corte constitucional, “ (...) De otra parte, a juicio de la Corte, no es cierto que con la declaratoria de desierto del recurso de apelación, según lo establecen los segmentos demandados de la disposición acusada, el legislador haya hecho prevalecer una forma procesal sobre el derecho sustancial. En esta misma dirección fueron planteadas todas las intervenciones en el presente proceso de constitucionalidad al igual que la Vista Fiscal.

La prevalencia del derecho sustancial, según el mandato del artículo 228 de la Carta, constituye un imperativo dentro del ordenamiento jurídico y, muy especialmente, en lo relativo a las actuaciones destinadas a cumplir con la actividad judicial, pues permite realizar los fines estatales de protección y realización del derecho de las personas, así como de otorgar una verdadera garantía de acceso a la administración de justicia pronta y cumplida.

Lo anterior no significa que se pueda caer en el permanente error de considerar el principio de la primacía del derecho sustancial sobre el formal como un postulado constitucional excluyente que impide la coexistencia de las normas sustantivas y formales, pues, como se ha visto, con éstas se logra dar vigencia a principios que encuentran sustento constitucional. Sobre este tema la Corte se pronunció y aclaró lo siguiente: (...).

“Credibilidad y confianza en el control”

haber cometido error al momento de colar la codificación o actividad, esto es que colocó 22.04 cuando el correcto era 22.05 (punto 3.14.2 pliego de condiciones), este aspecto es repudiado por los proponentes, por cuanto los mismos pliegos traen errores de esta índole, al repetir en el código 22.01 en dos ítems diferentes (folio 700 del tomo 3 del proceso 0321-03)

Criterio: Incumplimiento de los artículos 4 y 16 del Manual de contratación de la Red Alma Mater adoptado mediante Acuerdo 2 de 2009 y Artículo 10 del Decreto 2474 de 2008.

Causa: falta de pericia y competencia para llevar a cabo procesos precontractuales de envergadura

Efecto: Dilación en los términos, lo que demoró la iniciación de la obra y por consiguiente la oportunidad en la terminación de la misma.

EVALUACION DE LA RESPUESTA.

Frente a este hallazgo, la entidad no se pronunció, por lo que se mantiene.

3.2.4 Informe de Ejecución:

Contrato No: RAM-FOR-003-01-CONV-368-10-004

Objeto: El contratista se compromete con la red Alma Mater a realizar la construcción del Comando de Bomberos y el edificio de crisis Distrital, objeto del convenio interadministrativo de interés público No 0321 suscrito con la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá –UAECOB-.

Contratista: CONSORCIO HORMIGON
Interventor: Gutiérrez Díaz y Cia S.A.
Valor inicial: \$14.782'197.915.09
Suscripción: octubre 28 de 20010
Anticipo: 45%
Iniciación: 12-Nov-2010
Plazo inicial: 12 meses

“Credibilidad y confianza en el control”

Terminación Inicial:	11-Nov-11
Otrosí No 1:	20 de junio de 2011. Objeto modificar tiempo y valor del contrato
Prorrogas:	4.4 meses
Adiciones:	\$1.009'400.396.89

De acuerdo con el corte de obra No 11, correspondiente al periodo Septiembre 12 a septiembre 30 de 2011, del anticipo pagado se han amortizado \$3.293 millones, quedando pendientes por amortizar \$4.337 millones.

Verificados los 11 cortes de obra suscritos por RAM, se estableció que los avances en la ejecución mes a mes son así:

-Corte de Obra No.01 Noviembre 12 a Diciembre 11 De 2010 total ejecutado \$ 38.1 millones.

-Corte de Obra No.02 Diciembre 12 De 2.010 a Enero 11 De 2.011 total ejecutado \$ 551.2 millones.

- Corte de Obra No.03 Enero 12 De 2.011 a Febrero 11 De 2.011 total ejecutado \$ 183.2 millones.

- Corte de Obra No.04 Febrero 11 De 2.011 a Marzo 11 De 2.011 total ejecutado \$ 1.263.2 millones.

- Corte de Obra No.05 Marzo 12 De 2.011 a Abril 11 De 2.011, total ejecutado \$602.9 millones.

- Corte de Obra No.06 Abril 12 De 2.011 a Mayo 11 De 2.011, total ejecutado \$773.6 millones.

- Corte de Obra No.07 Mayo 12 De 2.011 a Junio 11 De 2.011, total ejecutado \$ 934.0 millones.

- Corte de Obra No.08 Junio 12 de 2.011 a Julio 11 de 2.011, total ejecutado \$ 983.1 millones.

-Corte de Obra No.09 Julio 12 De 2.011 a Agosto 11 De 2.011 total ejecutado \$671.1 millones.

“Credibilidad y confianza en el control”

- Corte de Obra no. 10 agosto 12 de 2.011 a septiembre 11 de 2.011, total ejecutado \$ 652.9 millones.

- Corte de obra no. 11 septiembre 12 de 2.011 a septiembre 30 de 2.011, total ejecutado \$ 666.4 millones.

De acuerdo con el ultimo corte de obra aprobado por la Interventoría, recibido por la RAM y remitido a la Contraloría de Bogotá D.C., (corte de obra No 11), correspondiente al periodo Septiembre 12 a septiembre 30 de 2011, el total de obra ejecutado a septiembre 30 de 2011, incluyendo Administración, Imprevistos y Utilidad del 24.5% e IVA del 16% sobre la utilidad es de **\$7.319.0 millones**, este total ejecutado se discrimina por capítulos de construcción así:

- 1- Cimentación: 41.5%
- 2- Estructura en concreto 28.9%
- 3- Adicionales 22.75%
- 4- Equipos 3.3%
- 5- Mampostería 2.4%
- 6- Pañetes, acabados y enchapes 1.15%

Del total proyectado para ser ejecutado que corresponde a \$15.791'598.311.94, incluyendo la adición de \$1.009'400.396.89, a 30 de septiembre de 2011, **se verificó un avance del 46%.**

REGISTRO FOTOGRAFICO 25 Y 24 DE NOVIEMBRE DE 2011

Valla informativa Comando y Sala de Crisis

“Credibilidad y confianza en el control”



“Credibilidad y confianza en el control”

Vista de la construcción de la Sala de Crisis y el Comando



“Credibilidad y confianza en el control”

Imagen de las Pre placas ya instaladas



Vista de algunos elementos estructurales e inicio de mampostería.



“Credibilidad y confianza en el control”



Acceso al tanque de almacenamiento de agua potable



“Credibilidad y confianza en el control”

3.3. RAM-FOR-003-01-CONV-368-10-002 - GUTIERREZ DIAZ Y CIA S.A.

3.3.1 Etapa previa de la contratación de la interventoría, técnica administrativa, ambiental y financiera al contrato de obra para la construcción del comando bomberos y la sala de crisis.

Sobre este proceso, el control fue prácticamente nulo, como quiera solo se puso a disposición un argollado con 351 folios, de los cuales, 87 corresponden a pliegos de condiciones, 43 concernientes a los formatos de resultado de calificación de ofertas y el acto de adjudicación con notificaciones, los demás folios, corresponden a las observaciones de los proponentes.

Amén de lo anterior, pese a que el convenio 321 de 2009 estableció en la cláusula vigésima que habría un comité técnico que entre otras, se encargaría c) Evaluar entre las partes las especificaciones de las obras e interventoría, no obstante ello la Red Alma Mater inicio y llevo hasta un proceso licitatorio para la contratación de la interventoría y la UAECOB solo se entero, cuando la RED mediante oficio radicado bajo el numero 2010ER2521, solicitó la autorización para el pago de \$409.106.287, por concepto de anticipo, actuación bastante irregular, si se tiene en cuenta que el proceso de contratación de la obra no estaba listo y que la licencia de construcción se obtiene hasta el 24 de abril de 2011.

De los documentos en alcance de la Contraloría se estableció que según acta de fecha 29 de junio de 2010 se presentaron nueve (9) oferentes y conforme a la evaluación del comité, de fecha del 8 de julio de 2010, las calificaciones fueron las siguientes:

**CUADRO 6
EVALUACIÓN JURÍDICA, FINANCIERA Y TÉCNICA RAM-UAECOB-321-02-2010,**

	PROPONENTES	EVALUACION JURÍDICA	EVALUACION FINANCIERA	EVALUACION TECNICA
1	Consorcio Interbomberos	NO CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
2	Esparza ingeniería Ltda.	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE
3	Interventoría Comando 2010	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
4	Constructora A&C S.A.	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
5	Consorcio AIV	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
6	Consorcio Interobras	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
7	Applus Norcontrol Colombia Ltda.	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
8	PAYC S.A	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE

“Credibilidad y confianza en el control”

9	Gutiérrez Díaz Cía.	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE
---	---------------------	--------	--------	-----------

Fuente: Documentación copia entregada por la Red Alma Mater

El cuadro anterior, permite inferir que solo habría dos (2) proponentes habilitados, Sin embargo, de acuerdo con el mismo comité evaluador de fecha 8 de julio de 2010, concluye que se recomienda que la licitación sea adjudicada al proponente consorcio interobras *“quien quien cumple con todos los requisitos solicitados y tiene una puntuación en la evaluación técnica de 1.000 Puntos”*

Pese a lo anterior, en folio posterior (246) aparece una evaluación técnica de desempate entre tres proponentes, en el cual se registra como fecha *“Vigente desde 03/05/2010”* según la anterior, las firmas Consorcio Interbomberos, Interventoría Comando 2010 y Gutiérrez Díaz Cía., tienen un puntaje total de 1000 puntos cada una; este mismo documento enuncia el criterio de desempate así: *“Se entenderá que hay empate entre dos o más propuestas, cuando presenten un número idéntico en el total del puntaje obtenido, En tal caso y bajo el anterior criterio, si dos oferentes arrojan un mismo resultado, se aplicaran los siguientes criterios de desempate. 1) si persiste el empate, se adjudicará al proponente que aporte el contrato de interventoría de obras en edificaciones de mayor valor para acreditar la experiencia específica”*.

**CUADRO 7
EVALUACIÓN TÉCNICA RAM-UAECOB-321-02-2010,**

EVALUACIONTECNICA DE DESEMPATE CONTRATO CON MAYOR PARA ACREDITAR		
OFERENTES	OBJETO DE CONTRATO	VALOR SMMVL
CONSORCIO INTERBOMBEROS	Interventoría técnica administrativa y contable a las obras de construcción de los jardines infantiles. Licitación pública LPN SDIS BIRF-46 de 2007 y Licitación LPN SDIS BIRF 56 de 2007	4.435.07
INTERVENTORÍA COMANDO 2010	Interventoría técnica jurídica, administrativa y financiera y contable para la construcción del edificio Extensión para la univ. De Antioquia.	2.892.43
GUTIÉRREZ DÍAZ CÍA.	Interventoría técnica administrativa y contable de las obras de estructura instalaciones varias y cableado de la construcción de de la nueva sede para la Secretaría Distrital de Salud	2.151.06

Fuente: Documentación copia entregada por la Red Alma Mater

“Credibilidad y confianza en el control”

Dado que no hay documentos adicionales que permitan conocer otras actuaciones, no es posible establecer las razones por las cuales a través de la resolución No. 92 del 16 de julio de 2010, se adjudicó la licitación a la firma GUTIERREZ DIAZ.

3.3.2 Ejecución del Contrato “RAM-FOR-003-01-CONV-368-10-002 - GUTIERREZ DIAZ Y CIA S.A.”

Revisada la documentación aportada por la UAECOB, se estableció que el contrato suscrito con la firma GUTIERREZ DIAZ Y CIA S.A. se celebró el 29 de septiembre de 2010 con el objeto de *“Realizar la interventoría técnica, administrativa, ambiental y financiera al contrato de ejecución de las obras para construcción del comando de bomberos y la sala de crisis distrital, objeto del convenio interadministrativo No. 321/09 suscrito con la UAECOB”*. El valor se estipuló en \$924.452.720 con un plazo de 13 meses, el cual se inició el 12 de noviembre de 2010, según Acta de Inicio firmada por las partes y con fecha de terminación diciembre 11 de 2011.

Se verificó que la firma interventora constituyó como garantía a favor de la UAECOB Y/O LA RED ALMA MATER la *“Póliza de seguro cumplimiento Particular”* No. 21-45-101052695 expedida el 12 de noviembre de 2010 por la compañía Seguros del Estado S.A., la cual fue aprobada por la RAM según firma y sello de la Oficina Jurídica.

Se constató que las vigencias y las sumas aseguradas de los riesgos amparados están acordes con lo estipulado en la Cláusula Sexta GARANTIAS del contrato suscrito con la firma interventora.

En cuanto a la ejecución de los recursos, se determinó que en la Cláusula Quinta VALOR Y FORMA DE PAGO, se pactó entregar a la firma interventora, un anticipo del 30% del valor total del contrato equivalente a \$277.335.816, el cual fue recibido por GUTIERREZ DIAZ el día 6 de enero de 2010 en la cuenta de Bancolombia; el restante 70% se cancelará de acuerdo al avance de la obra en actas parciales. A la fecha, a la firma interventora se le ha pagado \$568.550.874 que corresponden al 61.5% del valor total del contrato.

En desarrollo del objeto contractual, se constató que GUTIERREZ DIAZ Y CIA S.A desde la fecha de inicio hasta el mes de octubre de 2011, ha presentado 11 informes mensuales de interventoría; en los cuales se evidenciaron labores de inspección, comprobación y evaluación que dan cuenta pormenorizada de

“Credibilidad y confianza en el control”

sucesos financieros, técnicos, administrativos de la ejecución de la obra a cargo del CONSORCIO HORMIGON.

De la revisión efectuada a los informes presentados por GUTIERREZ DIAZ Y CIA. S.A. se resalta las siguientes situaciones reportadas por la firma interventora, así:

Es reiterativa la interventoría en informar sobre los retrasos en las actividades de excavación y cimentación por no contarse con un procedimiento avalado por el geotecnista del proyecto lo que ocasiona atraso de las demás actividades como las de placa de cimentación y muros de contención que se consideran críticas y que causarán demora en la obra.

En el caso de la cimentación, informa que, *“se encuentra en revisión los planos estructurales entregados por el diseñador estructural el 4 de enero de 2011, los cuales presentan diferencias en dimensiones y refuerzos a los que inicialmente la UAECOB entregó y dio visto bueno para iniciar el pedido de hierro, por lo cual se debió ajustar ese pedido con los planos versión 2, causando atraso en la actividad de cimentación”*.⁷

Informa que el geotecnista del proyecto aprobó las etapas de excavación el 19 de enero de 2011 por lo cual la interventoría recomienda *“Realizar una reprogramación, para poder llevar un adecuado control del avance del proyecto, ya que se reflejan atrasos permanentes y crecientes que no competen necesariamente a la obra sino a problemas de diseño y sistema constructivo modificado.”*⁸ Además, que evidencia un presupuesto con tendencia al alza, a causa de mayores cantidades de obras no previstas.

Así mismo, informa la interventoría, que a febrero 11 de 2011 *“no se cuenta en la obra con las versiones finales de los planos constructivos firmados tanto por la entidad como por los diseñadores.”*⁹

Los retrasos presentados por el cambio en el proceso de excavación y ajuste estructural en la cimentación del edificio 3 (centro de crisis), hace que se requiera por parte del contratante la aprobación de prórroga del contrato.

Al respecto, la interventoría y el constructor de manera autónoma presentan las condiciones de solicitud de prórroga, resultando en la firma del Otro Sí No.1 del 20 de junio de 2011 que se entiende como un acuerdo entre las partes, en el que se deja de manifiesto *“Que la modificación del proceso constructivo, cambió diametralmente con*

⁷ Informe Mensual de Interventoría No. 2 de Diciembre 12 de 2010 a Enero 11 de 2011 Tomo 1 Caja 3

⁸ Informe Mensual de Interventoría No. 3 de Enero 12 a febrero 11 de 2011 Tomo 1 Caja 3

⁹ Ibídem

“Credibilidad y confianza en el control”

respecto a lo propuesto y especificado en los pliegos de licitación, generándole un incremento muy importante en el tiempo de ejecución de la obra, no imputable al contratista”.

Informa con relación a la inversión del anticipo, que *“éste no está de acuerdo con la programación establecida, lo cual en parte, obedece a las falencias, faltas de especificaciones y definiciones en los planos y documentos iniciales del contrato.”*¹⁰

Igualmente, la interventoría recomendó a la UAECOB *“coordinar con los diseñadores para realizar una exposición de los diseños por las especialidades como son eléctrica, hidráulica, ventilación mecánica y demás que se requieran, concretando cuales son realmente los planos aprobados por la entidad para construcción. De no hacerse se recomienda suspender el contrato para evitar afectaciones mayores en el desarrollo de la obra, y en lo referente a la desactualización de la programación por ajustes constructivos y de diseños.”*¹¹

Por otra parte, en el informe mensual de interventoría N° 11, se evidencia que la RAM tramitará ante la UEACOB, una adición presupuestal para ejecutar obras complementarias.

Las situaciones descritas anteriormente, evidencian serias deficiencias de planeación y control desde el inicio de la obra, que generaron demoras que conllevan a mayores tiempos de ejecución y que dan lugar a prórrogas, repercutiendo en costos adicionales a los contratistas y por ende a la interventoría.

CONCLUSION

De la revisión realizada, se concluye que la firma interventora ha realizado supervisión y control permanente a la ejecución del contrato suscrito con el CONSORCIO HORMIGON, lo cual se evidenció en los informes mensuales presentados por GUTIERREZ DIAZ Y CIA. S.A., que fueron continuos y periódicos, en los cuales se reflejó su propósito de hacer cumplir las especificaciones técnicas, los tiempos, las actividades administrativas, presupuestales, entre otras, establecidas en el contrato.

Las observaciones y recomendaciones de la firma interventora dan cuenta de las fallas en la planeación y ejecución del contrato de obra, que evidencian una planeación deficiente y falencias en estudios y diseños, lo que ha incidido en el avance de la obra.

¹⁰ Informe Mensual de Interventoría No. 3 de Enero 12 a febrero 11 de 2011 Tomo 1 Caja 3

¹¹ Ibídem

“Credibilidad y confianza en el control”

Con lo mencionado anteriormente, se concluye que los documentos suministrados por la UAECOB presentaron deficiencias de: organización, identificación, nitidez, foliación, y en algunos casos de soportes incompletos.

3.4 RAM-UAECOB-0321-09-CONV-368-11-010 - BOBADILLA BELTRÁN S.A.S.

Objeto: “EL CONSULTOR se compromete con la RED ALMA MATER a realizar los trabajos de consultoría para la coordinación de los diseños arquitectónicos, estructurales, eléctricos, hidráulicos, sanitarios, redes de gas, voz y datos. del proyecto del Comando de Bomberos y Sala de Crisis Distrital, según las directrices que suministra la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bombero - UAECOB - a través de la RED ALMA MATER

Fecha de perfeccionamiento: 01-Jun-11

Fecha de inicio: 25-Jun-11

Fecha de terminación inicial: 24-Ago-11

Fecha de modificación: 24-Ago-11

Fecha de terminación final: 24-Sep-11

Valor total del contrato: \$ 14.950.360.

Estado jurídico actual: en proceso de liquidación.

Este contrato se justificó en consideración a: *“La RAM como gerente del proyecto ve la necesidad de conexión sobre la totalidad de los productos, de optimización, mejora y ajustes de los diseños, celebrando un contrato cuyo objeto es el de la coordinación de diseños, como es lo habitual y necesario para el normal desarrollo de una obra de estas características”* (Oficio de la UAECOB con radicado número 2011EE7444 de noviembre 25 de 2011).

Igualmente, la entidad sustenta la suscripción de los contratos de consultoría por parte de RAM a que: *“ (...) estos tiene que ver con la optimización, mejoras y ajustes que se hacen necesarios para una mejor operación y racionalización de los recursos en desarrollo de una construcción, pero que para el caso particular vale la pena precisar de la siguiente manera:*

- a) *“Siendo conscientes de la importancia de esta edificación para la gerencia de procesos de respuesta en emergencias y siendo receptivos a los hechos actuales, se analizo la situación de las construcciones que fueron afrontadas durante el sismo de Japón, esto es relevante en la medida que el proyecto diseñado dentro de sus acabados contemplaba la realización de cielo rasos falsos, acabado que como es de conocimiento público, fue causa de una gran cantidad de víctimas en el sismo de Japón”.*

Esta necesaria reflexión resulto en la eliminación de este acabado con el ánimo de preservar vidas y de funcionalidad post-evento, situación que demandaba una solución

“Credibilidad y confianza en el control”

técnica toda vez que al eliminar la actividad de cielo rasos, se hacía necesario cambiar la tubería de las instalaciones eléctricas de PVC a EMT, como es costumbre en toda edificación en la que las instalaciones van a la vista”.

- b) *“Otro ejemplo que sirve para ilustrar la necesidad de realizar la contratación de unos consultores para realizar los ajustes, optimización y mejoramiento de los diseños definitivos entregados por el Consorcio A&M, tiene que ver con el hecho que dentro de la Reestructuración de la UAECOB se crearon dos subdirecciones nuevas como son “Subdirección Logística” y la “Subdirección de Gestión Humana” (consultar oficios DIR-1907 Departamento Administrativo del Registro Civil; 2011EE236275 de la Secretaría de Hacienda)”.*

“Claramente ante la posibilidad de tomar las medidas necesarias en la construcción del comando, se hacía necesaria la implementación funcional de estas subdirecciones al interior de la construcción con lo que esto conlleva, como por ejemplo, la distribución de iluminación, tomas de corriente normal, tomas de corriente regulada, voz y datos, puntos hidráulicos y sanitarios”.

- c) *“Considerando el servicio que debe prestar la edificación a la ciudad, se requería el desarrollo de un componente tecnológico de gran complejidad y experticia, de manera que la UAECOB realizó el contrato No. 223 de 2011, que tenía como objeto desarrollar el diseño completo de todo el componente tecnológico que dicha infraestructura demanda, producto de esta necesaria implementación, se requería realizar los ajustes que por mínimos que fueran, debían entrar en una lógica de legitimidad al interior de la obra, es decir, de validez y concordancia de un producto claro para construcción que evitara cualquier tipo de posibles ambigüedades de la información” (Oficio de la UAECOB con radicado número 2011EE7444 de noviembre 25 de 2011).*

En relación con los demás asuntos y contratos abordados en esta auditoria, así como lo evidenciado en el ejercicio de la misma, la Contraloría de Bogotá determina adelantar una Indagación Preliminar.

“Credibilidad y confianza en el control”

4. ANEXOS

4.1. CUADRO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	2		3.2.1.1 y 3.2.1.2.1*
CON INCIDENCIA FISCAL	-	-	
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	1		3.2.1.1
CON INCIDENCIA PENAL	-	-	-

Nota: Los hallazgos administrativos representan el total de hallazgos de la auditoria; es decir, incluye fiscales, disciplinarios, penales y los netamente administrativos

*3.2.1.2.1 Este hallazgo disciplinario por violación del principio de transparencia y planeación se formula a la RED ALMA MATER – RAM.