



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un Control Efectivo y Transparente”

INFORME FINAL VISITA FISCAL
NUEVO COMANDO POLICIA METROPOLITANA DE BOGOTÁ-MEBOG

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTA D. C. FVS

VIGENCIA 2013

Elaborado por:

ROOSEVET ALAGUNA CORREAL
JORGE LUIS NIGRINIS DE LA HOZ
ALEXANDRA SUAREZ BARREIRO

Aprobó:

PATRICIA BENÍTEZ PEÑALOSA
Directora Sector Gobierno

ABRIL DE 2014





CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“ Por un Control Efectivo y Transparente ”

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA CONCLUSIONES. -----	3
2. RESULTADOS OBTENIDOS.-----	5
3. ANALISIS DE LAS RESPUESTAS-----	10
4. ANEXOS.-----	19



1 CARTA CONCLUSIONES

Doctora
NELLY MOGOLLÓN MONTAÑEZ
Gerente
FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD
Bogotá D.C.

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita fiscal al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C. (FVS), vigencia 2013, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada la cual debe ser analizada por la Contraloría de Bogotá D.C., a su vez la responsabilidad del ente de control consiste en producir un Informe de visita fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoria incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en el proceso de construcción del nuevo comando de la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“ Por un Control Efectivo y Transparente ”

Policía Metropolitana de Bogotá-MEBOG, contratos Nos 730 y 857 de 2010, no cumplen con los principios evaluados. Es de mencionar que respecto de la construcción del nuevo comando de la MEBOG, la Contraloría de Bogotá, en febrero de 2013, ya había advertido sobre los riesgos de pérdida de recursos, que se podían ocasionar por lo falta de gestión de parte del FVS, al no solucionar aspectos técnicos en controversia y/o imponer medidas de apremio por los incumplimientos evidenciados en los informes de interventoría en que incurría el contratista (contrato No 730 de 2010).

PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Atentamente,

JORGE ENRIQUE GONZALEZ GARNICA
Director Sector Gobierno



2. RESULTADOS OBTENIDOS

2.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL Y PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Como resultado del Proceso Licitatorio N° 05 de 2010, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, D.C.-F.V.S., suscribe el Contrato N° 730 de 2010, cuyo objeto es la construcción por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste, de la nueva sede del Comando de Policía Metropolitana de Bogotá, por valor inicial de \$43.794'257.360, cuyo contratista es la CONSTRUCTORA CASTELL CAMEL S.A., (antes CONSTRUCTORA CASTELL CAMEL LTDA), para realizar la interventoría técnica y financiera del contrato 730 de 2010, el FVS, suscribe el Contrato de Interventoría N° 857 de 2010, por valor inicial de \$2.500'000.000, interventor Consorcio INTERSECOM, integrado por: INGEOBRAS S.A.S, PROYICONT LTDA y LAVMAN INGENIEROS LTDA.

El contrato de obra N° 730/10 Inicia el 13 de diciembre de 2010, con un plazo inicial de ejecución de quince (15) meses, ha presentado dos suspensiones y cuatro ampliaciones a estas suspensiones, que han paralizado la ejecución física del edificio de la nueva sede del Comando de Policía Metropolitana de Bogotá, durante 16 meses, desde el 28 de diciembre de 2012 a la fecha (**abril de 2014**).

La razón para que el FVS, fuese suspendida la ejecución del contrato de obra N° 730 de 2010, fue que quien ejercía la interventoría mediante el contrato N° 857 de 2010, al término del plazo de ejecución el 28 de diciembre de 2012 manifestó no continuar con dicha obligación contractual.

Es claro que los servidores públicos competentes en el FVS, que tienen la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, siendo su obligación buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, y, que además tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos básicos sociales y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Todo lo anterior, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. En ese orden de ideas la ejecución física del edificio para el comando de la MEBOG, a la fecha no ha sido reiniciada, no obstante que el FVS para este fin, suscribió nuevo contrato de interventoría bajo el N° 816 de 2013, el



cual cuenta con acta de iniciación del 13 de septiembre y a la fecha se encuentra suspendido desde el 29 de noviembre del mismo año.

De acuerdo con la evaluación realizada a los informes de interventoría, supervisión y obra, se han presentado incumplimientos reiterativos por parte del contratista en ejecución del contrato de obra N° 730 de 2010), en cuanto a:

2.1.1 Incumplimientos reiterativos de los planes de contingencia suscritos por el contratista.

Tal es el caso del plan de contingencia del mes de abril de 2011, donde para mejorar los rendimientos y recuperar los retrasos presentados, se debía tener laborando en obra un mínimo de 234 personas y en promedio de acuerdo con las planillas de control de personal que hacen parte de los anexos de los informes de interventoría, el promedio de personal para el periodo comprendido entre mayo y diciembre de 2011, fue de solo 149. Es de mencionar que en el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2012, el promedio de personal de según las planillas de control de personal mencionadas, fue de 118 personas laborando en obra.

2.1.2 Ejecución de obras sin la aprobación por parte de la interventoría:

Tal es el caso de las pantallas en concreto blanco visto ítem No 03.01.02, que de acuerdo con los informes de interventoría N°s 7, 8 y 9, donde se evidencia que el contratista de obra sin autorización de la Interventoría lo ejecutó, es de advertir, que el recibo y pago de este ítem **actualmente** no se han definido y es uno de los puntos que no han permitido reiniciar la construcción del edificio.

En el mismo sentido el contratista sin aprobación del interventor construyó placas de entrepiso, utilizando un sistema constructivo no contemplado. ***“Encamillado para placa de entrepiso. El contratista ha sugerido otro sistema constructivo con aligeramiento de Icopor, el cual arroja un mayor rendimiento, se ha realizado la observación del derecho de recibo de las obras por parte de la Interventoría.”*** Y ***“Formaleteo de placa entrepiso segundo piso. Se realiza aligerado con Icopor, a cuenta y riesgo del Contratista.”*** (Negritas y subrayas extratexto), ver anexos informe No 9 de interventoría.

Actualmente, las placas de entrepiso presentan observaciones técnicas como deformaciones en todas ellas y fisuras en el borde de las vigas, que hace que los funcionarios responsables en el FVS, no tengan certeza acerca de la seguridad sobre la estabilidad de la estructura construida, siendo este otro aspecto que no ha permitido el reinicio de la construcción del edificio.



(Ver informe N° 1 contrato de interventoría N° 816 de 2013).

Otras obras ejecutadas sin aprobación de la interventoría y que a la fecha no han sido recibidas por la misma son:

- Vigas de cimentación
- Losa de 0.60 con torta de 15
- Placa maciza lateral en cubierta
- Tanque de agua en concreto
- Escaleras en concreto
- Muro de contención 4000 PSI (sin zarpa)

Esta situación fue advertida por la interventoría, tal como se evidencia en los informes N°s 20 y 21, página 12 e informe de interventoría N° 22 página 15.

*“Se han evidenciado múltiples problemas e inconvenientes con el procedimiento de aprobación y liberación de fundidas en concreto, toda vez que de parte de la Constructora Castell Camel S.A. se han descatado varias de las instrucciones y recomendaciones dadas por el personal de Interventoría, generándose malestar general por el hecho de el Contratista de obra insiste en ejecutar los trabajos por su cuenta y riesgo y sin autorización de la Interventoría, por ende, está incurriendo en dejar obras no autorizadas sin pago, aspecto que para la etapa de liquidación será completamente crítico entre las partes. **La Interventoría reitera que toda obra no autorizada no será objeto de pago, según lo estipula el contrato de obra.**”* (Negrillas extratexto)

Por haber sido ejecutadas sin la aprobación de la interventoría inicial (Contrato N° 857 de 2010), las ocho actividades anteriormente mencionadas, no han sido recibidas por esta, los funcionarios con competencia para ello en el FVS, no han tomado una decisión sobre el recibo y pago, hecho que generó como consecuencia que el FVS, procediera a suspender el nuevo contrato de interventoría N° 816 de 2013, lo que no ha permitido reiniciar la construcción del edificio, suspendida desde diciembre 28 de 2012.

En los informes de interventoría N°s 9, 10, 11, 12, 13, 22 y 23, se advierte sobre la existencia de reprocesos, en los cuales ha incurrido el constructor, que de acuerdo con los controles ejercidos, son atribuibles a malas prácticas constructivas adelantadas por él. *“Debido a la omisión de aspectos fundamentales durante el proceso de ejecución de ciertas actividades y al descatado a las instrucciones y/o recomendaciones de la Interventoría, la Constructora Castell Camel S.A. ha tenido que incurrir en una serie de reprocesos que a juicio de esta Interventoría no pueden ser costeados con los recursos del proyecto, toda vez que obedecen a errores u omisiones de la Constructora que como bien lo establece el contrato, **deben ser asumidos por su cuenta y riesgo.**”* (Negrillas y subrayas extratexto).



Dentro de las actividades mencionadas por el interventor en las que se presentan malas prácticas constructivas, están las placas de entrepiso, que actualmente presentan deformaciones.

La ejecución física del edificio de la nueva sede del Comando de Policía Metropolitana de Bogotá, ha permanecido suspendida durante 16 meses, desde el 28 de diciembre de 2012 a la fecha (marzo 28 de 2014), porque la estructura construida presenta observaciones técnicas, entre otras, las deformaciones en todas las placas de entrepiso (ver primer informe de interventoría contrato N° 816 de 2013), lo que compromete la seguridad de la estructura, ya que los funcionarios competentes en el FVS, que tienen la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, siendo su obligación buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y proteger los derechos de la entidad y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato de obra pública bajo examen. Es así, que después de 15 meses no han definido el balance final de obras ejecutadas y recibidas a satisfacción, con la existencia de ítems ejecutados por el contratista sin autorización de la Interventoría; lo que genera riesgos de iniciación acciones judiciales por parte del contratista.

La evaluación realizada permite concluir que los funcionarios competentes en el FVS, que tienen la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato¹, no adelantaron acciones tendientes a detener las acciones del contratista de obra en la ejecución **de ítems sin autorización de la Interventoría; así mismo**, no impuso medidas de apremio al contratista (contrato N° 730 de 2010), con el fin de subsanar los incumplimientos reiterativos de los planes de contingencia suscritos por el contratista y detener la ejecución de obras sin la aprobación por parte del interventor, permitiendo que se desacataran reiterativamente las instrucciones impartidas por la Interventoría y se incumpliera lo pactado en el objeto del contrato, lo que conllevó a la situación actual de parálisis que presenta la construcción de la nueva sede del Comando de la Policía Metropolitana de Bogotá-MEBOG.

Evidencia la falta de gestión de los funcionarios competentes en el FVS, que es lo planteado y evidenciado en el informe de interventoría N° 23, correspondiente al periodo 30 de octubre al 29 de noviembre de 2012:

¹ “La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.” Numeral 5 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”



“Desde la suscripción del Otrosí N° 2, mediante el cual se legalizó la primera prórroga al contrato 730 de 2010, la Interventoría ha requerido a la Constructora la presentación de balance actualizado y programación de obra ajustada a las condiciones del proyecto sin que a la fecha la Constructora haya presentado balance y programación de obra que sean susceptibles de aprobación por parte de la Interventoría. Esta situación ha generado traumatismo en el seguimiento y control que por parte del Consorcio Intersecom se realiza, toda vez que durante los últimos ocho (8) meses ha sido imposible establecer el atraso/adelanto que presenta el proyecto.

En virtud del incumplimiento de la Constructora, el Consorcio Intersecom, inició **el trámite para la imposición de la multa** aplicable por este concepto y mediante comunicado CI-IMEBO-647-11 del 6 de julio de 2012 informó sobre tal situación al FVS.

A la fecha persisten los motivos que originaron **la solicitud de la multa** en cuestión, por lo que se solicita al FVS dar trámite a la misma.” (Negrillas y subrayas extratexto)

Debido a que factores como los incumplimientos del contratista, la falta de gestión de los funcionarios competentes del FVS, que tienen la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato y las observaciones técnicas que comprometen la seguridad de la estructura construida, han paralizado la ejecución física de la primera fase del edificio de la nueva sede del Comando de Policía Metropolitana de Bogotá, durante 15 meses, la suma de \$28.209.961.635,61, que de acuerdo con los informes de supervisión (prestación de servicios FVS) e interventoria (contrato N° 857 de 2010), corresponde a los pagos autorizados al contratista, se constituyen en detrimento al patrimonio del Distrito.

Las anteriores situaciones, develan que no se contempló el cumplimiento de lo estipulado y regulado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, como también se transgrede lo contenido en los numerales 1, 2, 4 y 5 del artículo 4, numeral 1 del artículo 14, artículo 23, numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; literales a), b), c), e) y f) del artículo 2º, literal d) del artículo 3º y literal e) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993; artículo 6 de la Ley 610 de 2000; numerales 1º de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

Las causas se atribuyen a los incumplimientos del contratista (contrato N° 730 de 2010), la falta de gestión de los funcionarios competentes del FVS y las observaciones técnicas que comprometen la seguridad de la estructura, produciendo como efecto un detrimento al patrimonio del Distrito, en cuantía de \$28.209.961.636,61



Análisis de las respuestas

2.1.1 Incumplimientos reiterativos de los planes de contingencia suscritos por el contratista

La respuesta no se acepta, debido a que el personal durante el transcurso de la ejecución de la obra, nunca alcanzó el número que se requería, de acuerdo con las planillas de control de personal que forman parte de los informes de interventoría, esto durante los periodos comprendidos entre mayo de 2011 y diciembre de 2012.

2.1.2 Ejecución de obras sin la aprobación por parte de la interventoría:

En la respuesta no se soporta la gestión que hubieran adelantado los funcionarios con competencia para el caso en el FVS, por el contrario la deficiente gestión administrativa de control y vigilancia de la ejecución del contrato de obra N° 730 de 2010 por el FVS es evidente, debido a que la obra se encuentra paralizada por más de 15 meses, generando un alto riesgo de la contratación para la culminación del proyecto dentro de los parámetros económicos planteados inicialmente por el FVS, toda vez, que no se han tomado las medidas correctivas establecidas dentro del mismo manual de Interventoría dado por el mismo FVS, así como el estricto cumplimiento de las obligaciones contractuales señaladas a continuación.

Tal como se establece en la cláusula quinta del contrato de obra 730 de 2010, “El *CONTRATISTA se obliga a dar cumplimiento a todos los requerimientos técnicos, administrativos y financieros de calidad de cumplimiento del objeto contractual.*” y en este sentido se resalta los siguientes numerales de la misma cláusula, así:

2) *“Cumplir estrictamente con la programación de obra presentada con la propuesta, documento con el cual se medirá el avance porcentual de cada actividad, y en caso de presentarse atraso, la Interventoría generará un informe sobre los atrasos presentados y requerirá su adelanto por escrito al contratista.”*

25) *“Elaborar y entregar a la Interventoría el programa mensual de obra. El programa mensual deberá mantener como mínimo la memoria de la actividad, la localización, deberá estar soportado con la disponibilidad de mano de obra, equipos, herramientas, materiales y cualquier otra información o soporte que requiera el interventor.”*

26) *“Mantener el programa actualizado de obra de manera que en todo momento represente la historia real de lo ejecutado mensualmente dentro del plazo contractual. El contratista y el interventor evaluarán mensualmente la ejecución del contrato, revisando el cronograma de trabajo actualizado para establecer en qué condiciones avanzan los trabajos y en caso de presentarse algún atraso, levantarán un acta en la que señalarán los motivos del mismo, dejando constancia de los correctivos que se tomarán para subsanar dicho atraso.”*



Dentro de los informes de Interventoría y actas de comités, se evidencia los constantes requerimientos por la Interventoría al constructor frente al retraso en la ejecución de los trabajos, sin que se hayan tomado las medidas correctivas para el normal desarrollo, su efectivo control y seguimiento dentro del flujo de caja y avance porcentual de cada una de las actividades, lo que ha generado un indebido desarrollo de cada una de las tareas dentro de los tiempos proyectados para su ejecución, generando mayor tiempo en la ejecución de la obra que no deberá ser asumida por la entidad contratante, en el caso de una reclamación de ajuste de precios por el contratista.

3) *“Realizar con la Interventoría la Coordinación completa de los planos del proyecto, cualquier inconsistencia debe ser informada al FVS dentro de los diez (10) días hábiles a partir de la firma de acta de inicio del contrato de obra”.*

Durante el tiempo en el cual se encontraba el FVS, haciendo la entrega oficial del predio al contratista para el inicio de los trabajos, aproximadamente un mes, no se evidenció la ejecución del análisis del proyecto al que se debe el contratista y la Interventoría para identificar las diferencias, inconsistencias y observaciones a los diseños del proyecto, éstos se fueron realizando de forma paralela a la ejecución de las obras, lo que denota la deficiente gestión técnica de cada una de las partes para realizar los ajustes y requerimientos de diseño a que hubiera lugar.

5) *“Ejecutar previa autorización escrita de la Interventoría, utilizando toda su capacidad y experiencia para obtener resultados óptimos. Las obras se ceñirán en todo momento a los diseños aprobados y especificaciones técnicas y económicas aprobadas por el FVS”*

7) *“Antes de iniciar cualquier trabajo, actividad relacionada o ítem contractual de la obra objeto de este proceso, deberá solicitar su aprobación a la Interventoría, revisando todos los documentos pertinentes para verificar detalles, dimensiones, cantidades y especificaciones de materiales. Cualquier duda se debe consultar por escrito en forma oportuna, para que sea resuelta por la Interventoría. Las obras ejecutadas que presenten discrepancias con los documentos entregados o especificaciones y/o cambios que no tengan autorización debida de la Interventoría, correrán por cuenta exclusiva del constructor”*

9) *“Deberá contar con la aceptación ó rechazo por parte de la Interventoría de todo elemento o material de construcción que vaya a ser empleado en la obra, para dar cumplimiento a lo consignado en los documentos constructivos y en las Especificaciones Técnicas de construcción. El interventor podrá solicitar en cualquier momento muestras de cualquier material con el fin de comprobar su calidad y cumplimiento de las Especificaciones Técnicas, las cuales deben ser entregadas por el contratista”.*

21) *“... Las obras adicionales solo podrán adelantarse previo concepto de viabilidad impartido por el interventor y/o supervisor del contrato, y autorizadas por la Entidad. En este caso, se suscribirá el respectivo contrato adicional con cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley para su ejecución”.*

Se presentó por el contrario en el desarrollo de este proyecto, el desconocimiento de la experticia de la Interventoría descatando las recomendaciones técnicas emitidas, por el contrario se toma la decisión unilateral dada por el contratista de



cambio de especificaciones y ejecución de las obras, no contó con el aval de la Interventoría, lo que pone de manifiesto que toda modificación técnica por el contratista debe ser asumida por él mismo. Situación que desato un retraso y parálisis de las obras y del contrato de obra hasta la fecha.

8) *“Únicamente el FVS, entidad promotora del proyecto, podrá autorizar el cambio de especificaciones, obras adicionales o modificaciones al proyecto inicial de obra, que impliquen **reconocimientos económicos** para el constructor **previo concepto de la Interventoría**. En este caso se debe formalizar previamente el aspecto contractual, si no está considerado dentro de este”*. ...

16) *“Deberá dar estricto cumplimiento a las Especificaciones Técnicas entregadas por el FVS”*

No se evidencia un concepto técnico, ni jurídico por los funcionarios con competencia en el caso bajo examen en el FVS, frente a los hechos cumplidos dados por las decisiones realizadas por el constructor, es decir, que no se han tomado las **medidas correctivas**, en donde se evidencia que se haya solicitado al consultor ejecutor de los diseños, los conceptos técnicos referente al comportamiento de las placas y su incidencia técnica frente al comportamiento y modelación estructural planteada y aprobada por la respectiva curaduría, para el trámite de la Licencia de construcción vigente a la fecha de la ejecución de la obra; lo que al día de hoy potencializa el riesgo de modificaciones y ajustes a la estructura, sumado a las deficiencias técnicas evidenciadas por la Interventoría, por el deterioro que presentan las obras a la fecha. Situación que incrementa el riesgo de la inversión requerida para posibles ajustes técnicos en las placas, y de la estructura en general, de requerirse bajo el parámetro de la nueva normatividad sismo resistente vigente NSR-10; por el posible vencimiento de la Licencia de Construcción.

Otro aspecto que evidencia la falta de gestión por parte de los por los funcionarios con competencia del FVS en el caso bajo análisis, es el hecho que no se ha aprobado, la ejecución de cambio y ajuste de la unidad de medida del ítem 03.01.02 *Pantallas de concreto visto, blanco*, el cual se propuso por la firma consultora del diseño a través del Contrato N° 417 de 2008, por metro cuadrado (m²), lo que, incide negativamente en la cuantificación y valoración económica propuesta dada por el FVS, denotándose una gestión ineficiente y antieconómica frente al recurso público comprometido para esta actividad, de acuerdo con el análisis económico y de precios de mercado planteado por la Interventoría.

Tal como se maneja en las buenas prácticas del sector de la construcción, en el mercado la unidad de medida del concreto corresponde a metros cúbicos (m³) para la mayor parte de las actividades que lo involucran, salvo algunas que por sus características técnicas, principalmente por manejo de un espesor constante,



se cuantifica en metros cuadrados (m²) para actividades tales como concretos de placas de piso o entrepiso y placas de losas en concreto para pavimentos rígidos. Ahora bien, si se ha evidenciado por la Interventoría un error descriptivo en el presupuesto de obra, que afecta el equilibrio económico para esta actividad, no se entiende por qué se hace caso omiso por los funcionarios competentes para el caso en el FVS, sobre este factor, toda vez, que tal como lo describen las memorias y especificaciones de obra entregadas por el mismo consultor del contrato consorcio FAWCETT – AMP, se describe como unidad de medida el metro cúbico (m³) para el ítem **03.01.02 PANTALLAS EN CONCRETO A LA VISTA**, lo que evidencia que éste, fue un error de transcripción que puede ser subsanado en beneficio del normal desarrollo del proyecto.

Lo anterior pone en evidencia la omisión por parte de los por los funcionarios con competencia del FVS, en el caso bajo análisis, para la resolución de la valoración económica del contrato, situación que pone en riesgo el equilibrio contractual, no solo por la falta de aclaración a todas luces explícita dentro del contrato, sino que ha dilatado la ejecución contractual por más de 15 meses, incrementando el riesgo financiero del contrato, con un posible requerimiento de reajuste económico del contrato de los precios unitarios contractuales, congelados por más de 2 años.

17) *“Durante la vigencia del contrato y hasta la terminación y entrega final del mismo, el contratista, a su costo, deberá mantener la zona de trabajo en perfectas condiciones de aseo e higiene, deberá remover los materiales de desecho a los sitios y de la manera que apruebe el supervisor del FVS”*

18) *“**Asumirá la responsabilidad total sobre la ejecución de las obra**, para que éstas se realicen en óptimas condiciones técnicas. En caso de encontrar errores u omisiones, debe reportarlas de forma inmediata”*

22) *“**Deberá reconstruir a su costa, sin que implique modificación al plazo del contrato o al programa del trabajo las obras mal ejecutadas, de conformidad con las observaciones impartidas por el Interventor y/o supervisor, en el término que este le indique. Si el contratista no repara las obras mal ejecutadas dentro del término señalado por el Supervisor del FVS, este podrá proceder a imponer las sanciones a que haya lugar.** Lo anterior no indica que el Fondo releve al CONTRATISTA de su obligación y responsabilidad por la estabilidad de la obra. Se entiende por obras mal ejecutadas aquellas que a juicio del Interventor y/o supervisor del FVS, hayan sido realizadas con especificaciones inferiores o diferentes a las señaladas por el FVS en los presentes Pliegos de Condiciones.*

Siendo esta una de las obligaciones más representativas y claras sobre la responsabilidad de la ejecución de los trabajos por parte del contratista, se ha dejado de lado por el FVS, el compromiso contractual de obligatorio cumplimiento sin que se evidencie reclamación sobre los errores y omisiones dadas por el contratista de las especificaciones técnicas, recomendaciones y avales de la Interventoría, así como su responsabilidad por las deficiencias técnicas las cuales han sido igualmente señaladas por la nueva Interventoría. Sin embargo, a la fecha, no se han realizado pruebas, tal como se ha evidenciado en la visita técnica realizada por esta Contraloría, el 10 de abril de 2014, y como lo establece la *NSR-*



98 y 2010 en el numeral C.5.6.4.5 –...si la seguridad estructural permanece en duda, el Supervisor Técnico puede ordenar que se hagan pruebas de carga como las descritas en el Capítulo C.19 – pruebas de carga, para la parte dudosa de la estructura”

No se evidencia labor alguna por el contratista de obra para mantener y proteger, la ejecución de las obras realizadas por su parte, de manera que la inversión en las obras en concreto, manejo de drenaje no sean deterioradas, y por la prórroga de la suspensión del contrato lo que puede generar una mayor inversión, por un requerimiento de su parte por mayor permanencia de obra.

Tampoco se evidencia requerimiento o labor alguna por la entidad contratante (FVS), para establecer una valoración técnica, que permita a todas luces de la normativa vigente con la cual se obtuvo la Licencia de Construcción, establecer la pertinencia o no de modificaciones o mejoras a las obras ejecutadas, o por el contrario, den el aval técnico de cumplimiento de las condiciones sísmicas exigidas y avaladas por la Curaduría urbana en su momento, de acuerdo con los diseños proyectados por el consultor de diseño para la obtención de la Licencia de Construcción, así como establecer la posible responsabilidad de las partes a que hubiese lugar, prorrogando e incrementando el riesgo de la pérdida parcial de la inversión de la estructura de las placas de entrepiso y del voladizo de la última planta, obras que presentan fisuras y hundimiento por curvatura, más evidentes en los pisos 1, 2 y 3 de la edificación.

De otra parte, el Contrato de Consultoría N° 417 de 2008, correspondiente a los estudios y diseños arquitectónicos y técnicos complementarios para la nueva sede, se estableció una garantía de calidad de servicio únicamente por dos (2) años a partir del recibo a satisfacción de los mismos, el cual se llevó a cabo por los funcionarios competentes del FVS, el 21 de noviembre de 2009, por lo que se contó con ésta garantía hasta el 21 de noviembre del 2011, es decir, que el FVS, no garantizó, siquiera que el cubrimiento de este riesgo, cobijara la terminación de las obras proyectadas inicialmente de quince (15) meses, sea ello, hasta el 12 de marzo de 2012, dejando sin este amparo al proyecto por cuatro meses en sus inicios; lo que evidencia la transgresión del principio de planeación por los funcionarios competentes en el FVS para la ejecución de este tipo de contratación, y la deficiente gestión para el efectivo control y garantías de una inversión de esta magnitud.

Estos hechos denotan una gestión ineficiente por los funcionarios competentes en el FVS, que no guarda relación de correspondencia funcional y funcional con los principios legales de **eficacia y eficiencia en la ejecución de la contratación** y de la **inversión** realizada para el proyecto; inversión que involucra la ejecución de los diseños de un proyecto de alto inversión que cuenta con una estructura que tiene un peso porcentual en el presupuesto superior al 48%, del cual la estructura



metálica supera el 11%, así como la ejecución de la fachada que cubre la misma estructura metálica, descrita en el capítulo de carpintería.

Llama la atención del ente de control el proceso de contratación y específicamente del alcance del proyecto definido en el anexo 7 lo siguiente:

a- El anexo 7 propuesto por el FVS, no incluye un 36% de las actividades para la ejecución total del proyecto inicialmente propuesto.

b- El A.I.U. formulado por el contratista Consultor debidamente soportado, es modificado por los funcionarios competentes en el FVS pasando de un 15% a un 27%, incrementando gastos de la inversión sin tener en cuenta la economía de escala en un proyecto de esta magnitud. A su vez, la oferta de la Constructora Castell Camel propone para imprevistos apenas el 1%, lo que incrementa el riesgo de la inversión máxime con los problemas antes descritos.

c- En el capítulo 14 correspondiente a cerramientos, se cambia por los funcionarios competentes en el FVS, el análisis unitario por un valor global para esta actividad, incrementando el valor en un 243%, superando el ICP para el año 2010 que correspondía al 3,17%²

d- Los capítulos 19 al 25 descritos por la consultoría de diseño, no son incluidos por los funcionarios competentes en el FVS, presupuestados con un total de \$10.255.076.280 y que según el contratista valoró en su oferta Anexo 7.3 por valor de \$22.386.654.0003, lo que generaría, de aprobarse la ejecución de estas actividades por el contratista un incremento del 118%.

Lo que se observa en general es que los funcionarios competentes en el FVS han desconocido el criterio dado por la Interventoría del proyecto, dilatando las sanciones por el incumplimiento a todas luces del contratista en la ejecución de los trabajos, así como se transgreden los principios de economía, **celeridad y eficiencia**, toda vez, que se ha mantenido en incertidumbre el desarrollo del contrato de obra N° 730 de 2010, lo que lesiona los intereses patrimoniales del Distrito Capital; además de no cubrirse las garantías mínimas de calidad de los diseños por la consultoría.

Igualmente el FVS no ha implementado las herramientas para **garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista**, y se evidencia que la Licencia de Construcción se encuentra por vencer el 3 de agosto de 2014, es decir, que se cuenta con menos de cuatro (4) meses para la ejecución total del proyecto con las condiciones técnicas y económicas proyectadas inicialmente por el FVS.



Las diferencias presentadas en cuanto a las especificaciones técnicas y en particular la unidad de medida de las pantallas en concreto blanco visto, se están presentando desde el inicio de la ejecución de la actividad, el inconveniente se presentó en el presupuesto oficial del Contrato de Obra N° 0730 de 2010, tres años y cuatro meses después, aun la entidad FVS, no ha emitido un concepto que defina la unidad de medida.

En el momento en que el proyecto se encuentre sin vigencia de la Licencia de Construcción, se requerirá la actualización de la misma, bajo la normativa sísmica actual correspondiente al NSR -2010, lo que involucraría la ejecución de nuevos estudios de consultoría de diseños y de requerirse, ejecución de obras de mejoramiento o reforzamiento de las obras hasta ahora ejecutadas, pagadas a la fecha con un valor correspondiente al diseño del proyecto por valor de \$1.782.754.000, contrato de obra por \$28.209.961.636.30 (según informes de Interventoría) y del contrato de Interventoría \$3.000.000.000; lo que incrementará el gasto público de la inversión inicialmente planteada por el FVS, para la ejecución del proyecto.

La deficiente gestión del FVS, para el desarrollo del proyecto de la Nueva sede del Comando de la Policía, contravienen lo planteado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4, el artículo 34 numerales 1 y 2 de la Ley 734 de 2002 (Deberes de todo servidor público), concordante con el artículo 51 de la Ley 80 de 1993 (Responsabilidad de los servidores públicos). Y transgrede lo contemplado en el numeral 3° del artículo 26°.- Del Principio de Responsabilidad de la Ley 80 de 1993, así como lo establecido en los numerales 1°, 2, 3 y 4 del artículo 4°.- “De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales”, de la misma Ley.

En la respuesta el FVS, reconoce la existencia de obras ejecutadas sin la aprobación de la interventoría y la existencia de reprocesos, menciona que a la fecha no se ha cancelado ninguna actividad que no haya sido recibida ni aprobada para su pago por la interventoría.

En cuanto a la imposición de medidas de apremio, el FVS menciona la resolución N° 13 de febrero 23 de 2012, donde resolvió no imponer multa al contratista (Contrato N° 730 de 2010), sin embargo la observación de esta Contraloría hace referencia a un nuevo proceso de multa por incumplimientos del contratista, que solicito la interventoría mediante comunicado de fecha **julio 6 de 2012**, el cual no se menciona en la respuesta dada por el FVS.

Por los retrasos que estos inconvenientes han ocasionado a la ejecución del proyecto de construcción, que la ejecución física del edificio de la nueva sede del



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“ Por un Control Efectivo y Transparente ”

Comando de Policía Metropolitana de Bogotá, ha permanecido suspendida durante 16 meses, desde el 28 de diciembre de 2012 a la fecha (abril de 2014), sin cumplir el objetivo para el cual fue suscrito y ejecutado parcialmente el Contrato de Obra N° 730 de 2010 y por la falta de gestión por parte de los funcionarios del FVS. Por lo anteriormente expuesto se concluye que no siendo de recibo la respuesta se ratifica el hallazgo en todo su contenido.

En ese orden de ideas y no siendo justificada ni jurídica, técnica o financiera, entre otras, las respuestas al informe preliminar, presentado al sujeto de control, se ratifica en todas sus partes el mismo; concluyendo que al no ser de recibo la respuesta se ratifica el hallazgo en todo su contenido.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“ Por un Control Efectivo y Transparente ”

3. ANEXOS

3.1. CUADRO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR
Administrativos	1	
Fiscales	1	\$28.209.961.636,30
Disciplinarios	1	