

## DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE EMCALI EICE ESP

**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**, “Denuncia Fiscal No.451-2022-Radicación V.U: 100024012022 Fecha: 27-09-2022.” En la cual se solicita: “Se le dé apertura al presente requerimiento plazo de ejecución del contrato No.300-O-1580-2021 de las Empresas Municipales de Cali y se realice seguimiento del contrato en mención”.

## INFORME FINAL

1800.19.01.23

Santiago de Cali, 24 de Marzo de 2023

**PEDRO ANTONIO ORDÓÑEZ**  
Contralor General de Santiago de Cali

**JEFFERSON ANDRÉS NUÑEZ ALBÁN**  
Subcontralor

**VÍCTOR HUGO OSORIO SOTO**  
Director Técnico ante EMCALI EICE ESP (E.)  
Supervisor

**EQUIPO DE AUDITORÍA**

**ADRIANA CEDEÑO LÓPEZ**  
Auditor Fiscal II

**FANNY BONILLA OROBIO**  
Profesional Especializada (E)

**GABRIEL TORRES VALENCIA**  
Profesional Universitario

**YOHN EDINSON GÓMEZ ARIAS**  
Profesional de Apoyo

## TABLA DE CONTENIDO

1.	ANTECEDENTES .....	4
2.	ANÁLISIS .....	7
2.1.	ANÁLISIS JURÍDICO.....	7
2.2.	ANÁLISIS FINANCIERO.....	13
2.3.	ANÁLISIS TÉCNICO.....	14
3.	CONCLUSIONES.....	22
4.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	23

## 1. ANTECEDENTES

La Contraloría General de Santiago de Cali en cumplimiento de las atribuciones Constitucionales y legales conferidas al ejercicio del control fiscal, modificadas por el Acto Legislativo 04 de 2019, el Decreto 403 de 16 marzo de 2020 “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019” y demás disposiciones que la desarrollan y la complementan, atendió la actuación especial de fiscalización N° 451 -2022, frente a la denuncia presentada por la señora CAROLINA ORDOÑEZ CEDEÑO, Secretaria de la JAL de la Comuna 17 de esta ciudad, relacionada con la ejecución del contrato 300- AO-1580 -2021 de EMCALI EICE ESP; la cual se radica bajo el No. 451-2022, Ventilla Única No.100024012022 del 27 de Septiembre de 2022.

La Oficina de Control Fiscal Participativo, mediante oficio N° 0700.23.01.22.959 radicado 10002452022 del 29 de septiembre de 2022, traslada por competencia a la Dirección Técnica ante EMCALI EICE ESP el requerimiento No. 451-2022 manifestando lo siguiente:

*“Se le dé apertura al presente requerimiento plazo de ejecución del contrato No.300-O-1580-2021 de las Empresas Municipales de Cali y se realice seguimiento del contrato en mención”. (sic)*

*Al respecto nos permitimos informarle que inicialmente éste órgano de control a través del requerimiento 395-2022, se realizó seguimiento a la obra ejecutada a través del precitado contrato, proyectada su terminación el 27 de septiembre de 2022.*

*Sin embargo, con el fin de verificar lo denunciado a través del presente requerimiento y lo que del mismo se desprenda, se debe trasladar a la Dirección Técnica a su cargo para su revisión.*

*Solo resta solicitarle proceda a verificar técnicamente lo denunciado por el peticionario y emita la respuesta definitiva al mismo, durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción, conforme lo establecido en el parágrafo primero del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015”*

Teniendo en consideración que no existe claridad sobre la denuncia en concreto correspondiente al radicado No.451-2021, fue necesario revisar la respuesta y los documentos que la sustentan, ofrecida en la Actuación Especial de Fiscalización 395-2022, la cual surge de la siguiente denuncia ciudadana:

*“Como ediles de la comuna 17 solicitamos comedidamente a su despacho que ordene a quien corresponda el seguimiento o investigación del contrato: 300- AO – 1580 -2021 de las empresas municipales de Cali. EMCALI. Objeto: Reposición redes de acueducto barrios Bosques del Limonar y las Américas. Dicho contrato*

*estaba para ejecutarse para el mes de diciembre del 2021 pero por las dinámicas del sector y por solicitud de la comunidad se aplazó para ejecutarse entre los meses de enero y febrero, sin embargo, hasta el momento no se ha ejecutado y tampoco claridad sobre este contrato. La respuesta de EMCALI hasta el momento es que el contrato tiene vigencia hasta el mes de septiembre y que están adelantando las obras en las Américas y que luego pasaría a bosques del limonar en la comuna 17, esta información ha sido de manera verbal. Por lo cual nos gustaría saber cómo está la ejecución actual del contrato. Igualmente conocer el contrato de supervisión e interventoría. Esta solicitud la realizamos ya que la comunidad ha realizado el llamado de atención por afectación en el atraso de las obras. Solicitamos nos envíen copias las respuestas que les envíe dicho operador e interventor y/o supervisión.”*

Mediante oficio 0700.23.01.22.891 del 12 de septiembre de 2022, se dio respuesta a los peticionarios así:

*“Con el fin de darle trámite a su solicitud, este órgano de control realizó visita el 08 de septiembre de 2022 a las instalaciones de EMCALI EICE ESP, con el fin de realizar el seguimiento por usted solicitado al contrato No. 300- AO – 1580 - 2021, siendo atendida por el Ingeniero OSWALDO GARRIDO SANDOVAL el cual informó lo siguiente: (...) } ”*

**RESUPUESTA CON RESPECTO A LA SOLICITUD DEL PETICIONARIO SOBRE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO:**

*Se me designó como supervisor del contrato No.300-AO-1580-2021 mediante consecutivo No.3000406692021 del 19-08-2021 por parte del Ingeniero JOAQUIN PABLO COLLAZOS ALDANA Gerente Unidad Estratégica de Negocio de Acueducto y Alcantarillado de EMCALI EICE ESP.*

*Se suscribió acta de inicio el 5 de octubre de 2021 con un plazo inicial de cuatro (4) meses sin exceder al 31 de diciembre del 2021. El día 6 de diciembre de 2021 se firma acta de suspensión hasta el 31 de enero del 2022, motivada por fuerza mayor por desabastecimiento de materias primas declarada por proveedores para tuberías de Polietileno de Alta Densidad PEAD, además de solicitud de la comunidad de no ejecutar obras en temporada decembrina por afectación en la movilidad del sector. Se adjunta los citados documentos.*

*El 1 de febrero del 2022 se informa, mediante Memorando con consecutivo 31200582022 a la firma Contratista CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS S.A.S., reinicio con nueva fecha de terminación para el 26 de febrero del presente año.*

*El 25 de febrero del 2022, se suscribe otro sí, prorrogando el plazo hasta el 26 de mayo del presente año, por causa de (...desabastecimiento comercial, consecuencia de la gran emergencia sanitaria por pandemia COVID- 19, vivida a nivel mundial, la escasez en materias primas y denominada crisis de contenedores que afectaron el transporte a los proveedores...).*

*Mediante documento con fecha de radicación 28 de abril del 2022, el Contratista CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS S.A.S. solicito a EMCALI EICE ESP evaluar la cesión del contrato No.300-AO-1580-2021, por lo que se da traslado por competencia a la Gerencia de Abastecimientos Empresarial GAE, y se determina suspender el contrato desde el 12 de mayo de 2022 hasta el 12 de junio del 2022, con el fin de evaluar la viabilidad técnica, jurídica y económica de dicha solicitud de cesión.*

*El día 13 de junio del 2022, se informa al Contratista reinicio al contrato, con una fecha de terminación del 27 de junio del 2022, mediante Memorando con consecutivo 31207842022, de fecha 10 de junio del 2022. La cual se anexa. La Gerencia de Abastecimientos Empresarial GAE, autoriza y suscribe la cesión del contrato de CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS S.A.S. a PROQUING S.A.S. con fecha del 16 de junio de 2022, y además amplía el plazo por tres (3) meses hasta el 27 de septiembre de 2022. Se adjunta documento de cesión contrato.*

*En cuanto al interrogante de la ejecución actual del contrato, me permito informar que las obras de reposición de acueducto ejecutadas por el Contratista PROQUING S.A.S., con la debida supervisión de EMCALI EICE ESP, se iniciaron por el frente del Barrio LAS AMÉRICAS de la comuna 8, y que estas ya se encuentran en su etapa final con un 85% de avance de obra en dicho frente. En lo que respecta al frente del Barrio BOSQUES DEL LIMONAR de la comuna 17, informa que ya se dio inicio a los trabajos desde de la tercera semana de agosto de 2022, los cuales avanzan conforme al cronograma establecido, dando cumplimiento a lo socializado y/o concertado con la colectividad, tal cual se manifiesta en la petición de los señores ediles de la comuna 17. A la presente se adjuntan informes de supervisión con actas de pago de obras ejecutadas (...)*

*De otra parte el 8 de septiembre de 2022 se realizó reunión con la comunidad en el C.A.L.I. No. 17 en la cual usted y otros líderes de la comuna participaron, informando el contratista y el supervisor lo mismo que informó en visita fiscal realizada por la suscrita la cual está encomillada en el presente escrito, dicha respuesta se recibió a satisfacción de su parte y demás líderes coincidiendo que inicialmente fue la comunidad quien solicitó la suspensión de la obra.*

*Los motivos posteriores que originaron la suspensión del precitado contrato obedecieron al desabastecimiento comercial, consecuencia de la gran emergencia sanitaria por pandemia COVID- 19, vivida a nivel mundial, la escasez en materias primas y la denominada crisis de contenedores que afectaron el transporte a los proveedores es decir por causas de fuerza mayor no atribuibles al contratista, otra de las causas se debió a la cesión del contrato. Es de resaltar que la obra en el Barrio las Américas se encuentran adelantadas y en el Barrio Bosques de Liminar ya se iniciaron tal como se demuestra en el registro fotográfico.*

*Finalmente se adjunta el contrato, actas de, suspensión, reinicio, cesión, memorando de designación de supervisor, otro sí No. 2, invitación a ofertar y aceptación de oferta, es de anotar que el contrato a la fecha no ha finalizado, liquidado y pagado de manera total.”*

Conforme con lo anterior, bajo los lineamientos de la nueva Guía de Auditoría Territorial – GAT en el marco de las normas Internacionales ISSAI, y de conformidad con lo establecido en el Procedimiento de Actuación Especial de Fiscalización con código PRO-P4-223, versión 06, el equipo auditor procede a darle el respectivo trámite a la denuncia ciudadana en mención, en los siguientes términos:

## 2. ANÁLISIS

### 2.1. Análisis jurídico

Con la finalidad de atender el “Requerimiento No.451-2022 - No. Radicación V.U 100024012022 Fecha: 27-09-2022”, se procedió a la evaluación del proceso contractual, en sus etapas, precontractual, contractual, haciendo énfasis en la ejecución que es el objeto de la petición de la denunciante:

Analizados los estudios y documentos previos que sustentan la invitación a ofertar, dentro del proceso 900-IP-0338-2021, se encuentra lo siguiente:

Mediante oficio con consecutivo 3400294342021 del 21/06/2021 de la Gerencia Administrativa y dirigido a la Gerencia de Abastecimiento se efectúa la solicitud o requerimiento FR-300 -0176-2021 para que se dé apertura de proceso de contratación, para la reposición de redes de acueducto, barrios Bosques del Limonar y las Américas, remitiendo para ello:

- Memorando 310289342021
- CDP 202104033
- Ficha de Requerimiento
- g-Ficha del Proyecto 1073 (AC0014)
- Análisis de Precios Unitarios
- Plan de Manejo Ambiental
- Matriz de Riesgo
- Memorias de Cálculo

A través del Memorando Consecutivo: 3110289342021 del 17/06/2021 el Departamento de Ingeniería al Jefe de Unidad de la Gerencia de Acueducto y Alcantarillado, remite los documentos antes citados, con la siguiente anotación:

NOTAS:

1. De acuerdo al programa de inversión, los recursos para esta contratación corresponden a la Ficha de Proyecto 1073 (AC0014).
2. El valor del proyecto es de \$432.437.555, para ser ejecutado en la vigencia 2021



3. Se debe hacer énfasis que en la presentación de los cronogramas se debe indicar de manera expresa y clara los tiempos de adquisición de materiales. Se sugiere descartar propuestas que no indiquen en sus cronogramas estos tiempos. (Subrayado ajeno al texto original)

Analizado el Formato de Especificaciones Técnicas que soporta el contrato, no se vislumbra que se requiera o solicite específicamente al futuro contratista la presentación de los cronogramas donde se estipulen de manera expresa y clara los tiempos de adquisición de los materiales, lo que como más adelante nos referiremos, causa una situación en apariencia, irregular, en la ejecución contractual.

Mediante Aceptación de la Oferta al proceso de invitación a ofertar No. 900-IP-0338-2021 EMPRESAS MUNICIPALES DE EMCALI EICE ESP comunica a CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS SAS que se acepta su oferta presentada el 23 de julio de 2021, dentro del Proceso de Contratación de conformidad con las especificaciones técnicas requeridas por la entidad. Se entenderá que las condiciones del proceso de contratación de la referencia, sus anexos y adendas, la invitación a la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, en lo que fue aceptada por EMCALI, el Informe de Evaluación y la comunicación de la aceptación, constituyen el CONTRATO conforme lo establece el artículo 6<sup>to</sup> del manual de contratación resolución JD 004 de 2020.

La aceptación de la oferta, establece los siguientes términos:

“OBJETO: *Reposición redes de Acueducto Barrios Bosques del Limonar y las Américas.*

ALCANCE DEL OBJETO: En desarrollo del objeto contractual se ejecutarán las siguientes actividades:

- Demoliciones
- Excavaciones
- Suministro, transporte e instalación de tubería Acueducto en polietileno.
- Rellenos
- Retiro de material sobrante
- Acometidas domiciliarias de Acueducto
- Cajas para válvulas
- Demolición y Reconstrucción de andenes y calzadas.

PLAZO DE EJECUCIÓN: El plazo de la ejecución del objeto que aquí se contrata será de cuatro (4) meses a partir de la Suscripción del Acta de inicio. Incluye dos (2) meses de pre-construcción, sin exceder el 31 de diciembre de 2021.

VALOR: El valor del presente contrato será CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS



MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO PESOS M/CTE (\$432.389.925) incluido AIU, y demás impuestos que procedan.

FORMA DE PAGO: EMCALI EICE ESP pagará el valor del contrato en pesos colombianos de la siguiente forma:

La forma de pago se realizará conforme a los avances o cumplimiento de ejecución del objeto contractual, evaluados conjuntamente entre EL CONTRATISTA y EL SUPERVISOR / INTERVENTOR del contrato así:

EMCALI EICE ESP pagará hasta el NOVENTA Y CINCO POR CIENTO (95%) del valor total del contrato, mediante actas parciales autorizadas por el supervisor de EMCALI EICE ESP, conforme a los avances de obra evaluados conjuntamente entre EL CONTRATISTA y EL SUPERVISOR del contrato. El saldo del valor total del contrato se cancelará cuando el contratista ejecute el CIENTO POR CIENTO (100%) de la obra y cumpla con todas las obligaciones derivadas del contrato como: presentar los requisitos y documentos de carácter técnico, financiero y jurídico, ajuste a las garantías correspondientes, es decir, al pleno cumplimiento de los requisitos que el supervisor de EMCALI EICE ESP le solicite para la posterior elaboración del acta de recibo final del contrato.

Los pagos se realizarán así: EMCALI cancelará el valor del contrato en pesos colombianos mediante actas parciales de pago, las cuales se liquidarán teniendo en cuenta las cantidades suministradas multiplicadas por los precios unitarios contratados, pagaderos dentro de los veinte (20) a treinta (30) días calendarios a partir de la aceptación de la factura del Proveedor, previa aprobación y control de calidad por parte del supervisor del contrato, donde conste el recibo a entera satisfacción”.

### **Novedades del Contrato**

El 05 de octubre de 2021 se reunieron en las oficinas de la Unidad de Interventoría de la Gerencia de Unidad Estratégica de Negocios de Acueducto y Alcantarillado de EMCALI EICE ESP, y en calidad de Contratista CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS SAS, con el fin de dar inicio al contrato 300-AO-1580-2021 suscrito el 28 de julio de 2021.

OTROSÍ No. 1: 01 diciembre de 2021. Modifica el plazo de vigencia de la póliza pago de salarios y prestaciones en la vigencia plazo del contrato y 3 años más.

Suspensión No.1, mediante oficio consecutivo CAFY-1580 del 03 de diciembre de 2021 el contratista CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS SAS solicitó a EMCALI EICE ESP la suspensión del contrato 300-AO-1580-2021 a partir del 06 de diciembre de 2021 por las siguientes consideraciones: Por desabastecimiento proveedores de la materia prima tubería PDA, por petición de la comunidad por época

decembrina y por condiciones climáticas desfavorables en los meses de octubre, noviembre y diciembre.

“Las partes acuerdan y aceptan que este hecho no genera reconocimiento de sobrecostos, ni pagos adicionales, ni depreciación de los equipos, ni por mano de obra y en general por cualquier aspecto derivado de la misma”.

Fecha de reinicio del contrato: 01 de febrero de 2022. Nueva fecha de terminación del contrato: 26 de febrero de 2022.

OTROSÍ No 2: 25 de febrero de 2022. Prorroga el plazo del contrato hasta el 26 de mayo de 2022. Nueva fecha de terminación 26 de mayo de 2022. Por desabastecimiento y/o retraso de entregas de proveedores tubería PEDA y trámites pendientes de la resolución de aprobación PMT.

Suspensión No. 2, mediante oficio consecutivo CAFY-1580-012 del 12 de mayo de 2021 el contratista CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS SAS solicitó a EMCALI EICE ESP la suspensión del contrato 300-AO-1580-2021 por las siguientes consideraciones:

El contratista CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS SAS solicitó a EMCALI EICE ESP la cesión y posición del contrato 300-AO-1580-202. La cesión, posición y derechos económicos del contrato presentada por CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS SAS debe ser aprobada por EMCALI EICE ESP Con el fin de efectuar la evaluación jurídica, económica y técnica de la solicitud del contratista y debe contar con las mismas o mejores calidades que la firma cedente; por dicha razón se considera viable suspender el plazo del contrato por un (1) mes, fijando como fecha de reinicio el 13 de junio de 2022.

Al igual que el anterior, específicamente se establece que *“Las partes acuerdan y aceptan que este hecho no genera reconocimiento de sobrecostos, ni pagos adicionales, ni depreciación de los equipos, ni por mano de obra y en general por cualquier aspecto derivado de la misma”*. *“El contratista deberá ampliar la cobertura de las garantías por el tiempo de la suspensión (conforme ley)”*.

Fecha de reinicio del contrato: 13 de junio de 2022. Nueva fecha de terminación del contrato: 27 de junio de 2022.

El 2 de junio de 2022 EMCALI EICE ESP autoriza mediante consecutivo 900-0169 a CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS SAS la cesión del contrato 300-AO-1580-2021 a PROQUING SAS.

*El 16 de julio de 2022 se firma entre CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS SAS y PROQUING SAS la cesión del contrato y la ampliación del plazo de la aceptación de la oferta No. 300-AO-1580-2021*

OTROSÍ No 3: 23 de septiembre de 2021. Prorroga el plazo del contrato por dos meses hasta el 27 de noviembre de 2022, fundamentado en metodología PIPE BURSTING y/o equipos especializados difícil consecución para instalación de tuberías en el barrio Bosques del Limonar, para lo cual es necesario coordinar cierres operativos considerando mínimos cortes del servicio para no afectar la presión y/o calidad del servicio. Nueva fecha de terminación 27 de noviembre de 2022.

Es pertinente en este punto analizar la cesión de la aceptación de la oferta No. 300-AO-1580-2021 entre CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS SAS y PROQUING SAS, la cual se sustenta en oficio CAFY 1580-012 del 23 de marzo de 2022, en el que señala como argumento central de la cesión:

***“Debido a que no ha sido posible conciliar lo referente al reajuste de precios del contrato de la referencia, solicitamos de la manera más respetuosa que se permita hacer la liquidación bilateral del contrato con el propósito de terminarlo y evitar inconvenientes adicionales que puedan hacer más gravosa la situación en lo relacionado con su ejecución, ya que las condiciones para cumplir con el objeto no son accesibles, tal y como se le ha informado de manera reiterada a la entidad contratante”.***

Revisado el expediente contractual, no se encuentran las solicitudes de reajuste de precios del contrato, ni los informes de supervisión presentados dan cuenta de este hecho, es decir, la situación que antecede no está documentada en la carpeta contractual.

La empresa contratante inicial CAYFRO, presenta un Contrato de Cesión en participación y posición contractual suscrito entre los representantes legales de CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS SAS y PROQUING SAS, debidamente notariado. En el documento que autoriza la Cesión del Contrato en virtud de la cláusula 13 de obligaciones contractuales de la Invitación privada a ofertar que establece la posibilidad de ceder parcial o totalmente y ser sustituido en las obligaciones derivadas del contrato, siempre que medie autorización expresa de EMCALI, y cuando se cumpla a satisfacción del contratante la cesión de la garantía o la expedición de una nueva.

En ese orden la cesión cumple con los requisitos establecidos por EMCALI, y se tuvo a la vista el respectivo análisis de la idoneidad del cesionario PROQUIN SAS, quien cumple con los términos de la oferta y hace parte de las firmas proveedoras inscritas en EMCALI, lo cual se pudo constatar en el expediente contractual, no obstante, en el documento expedido con consecutivo 900-169-2022 del 2 de Junio de 2022, mediante el cual se autoriza la cesión se establece como sustento:

Teniendo en cuenta que el CONTRATISTA mediante oficio de fecha 23 de marzo de 2022, y radicado ante EMCALI, el 28 de abril de 2022, pone en conocimiento su solicitud de cesión del contrato aceptación de oferta No. 300-AO-1580-2021, y justifica su petición en que debido a los impases administrativos, jurídicos y financieros que se han presentado y así mismo sabiendo que prima el bien general, quien es la comunidad de Bosque de Limonar y las Américas, barrios que están directamente afectados por la no ejecución de las actividades contractuales, solicitan de la manera respetuosa se permita hacer cesión de participación y posición contractual del contrato de la referencia. A su vez, solicita se evalúe hacer la cesión de participación y posición contractual a la empresa PROQUING S.A.S.

Sin mencionar o establecer cuáles fueron los impases administrativos, jurídicos y financieros, lo cual debería estar claramente determinado en dicho acto de autorización, pues si bien es cierto se cumple con las cláusulas contractuales y las normas aplicables, en orden a cumplir con un principio de publicidad (Artículo 209 de los Principios de la Función Administrativa) debieron incluirse los hechos y antecedentes que dan lugar a la cesión, puesto que las razones que tuvo el contratista inicial técnicas, financieras y jurídicas no se encuentran documentadas, teniendo en consideración que estas situaciones afectaron el cumplimiento del contrato, (retrasos en la entrega de la obra) en el entendido que la empresa inicialmente invitada, no pudo cumplir con el objeto contractual, retrasando la entrega de la misma, pues como se puede observar en los informes de supervisión, la empresa CAYFRO, no fue objeto de pago, ni se observan actas de obra que den cuenta de las actividades llevadas a cabo por ésta.

De hecho, se establece que a partir de la cesión se debió extender el plazo para la nueva empresa PROQUIN SAS por tres meses más, considerando que el contrato sólo estaba prevista la ejecución de cuatro meses, dos de los cuales corresponderían a pre-construcción (Obtención de licencias y permisos).

De lo anterior, puede traslucirse una falla en la elección del contratista, que si bien cumplió con los requisitos de la oferta y estaba inscrito como proveedor de EMCALI EICE ESP, no estaba en posibilidad de cumplir con el objeto contractual, sin embargo al no estar claramente señalados en el acto administrativo de cesión las razones técnicas, financieras y jurídicas, como antes se dijo, no hay evidencia cierta que permita derivar una observación por este hecho.

Como antes se estableció en el OTROSÍ N°. 3 del 23 de septiembre de 2023, se prorroga el plazo del contrato por dos meses hasta el 27 de noviembre de 2022, fundamentado en metodología PIPE BURSTING y/o equipos especializados difícil consecución para instalación de tuberías en el barrio Bosques del Limonar, para lo cual es necesario coordinar cierres operativos considerando mínimos cortes del servicio para no afectar la presión y/o calidad del servicio dando como nueva fecha de terminación el 27 de noviembre de 2022; considera este ente fiscal que subyace una



dificultad en la Planeación Contractual, puesto que si existían equipos o materiales de difícil consecución, dos (2) meses de ejecución real, no eran suficientes para adelantar el objeto contractual, lo cual era un riesgo previsible y que se encuentra determinado en la matriz de riesgo del contrato, y por ello en el requerimiento que da origen al contrato se manifiesta que se debe cumplir con un cronograma de adquisición de los materiales necesarios, so pena de ser una oferta que debía ser desechada.

Finalmente, se logra establecer que no hubo pagos o mayores cantidades de obra que impacten el valor contractual, en el cual se respetó el presupuesto inicial.

En ese orden, concluye este ente fiscal que las fallas estructurales en la planeación del proceso de contratación que dan origen a un retraso real en el cumplimiento del objeto contractual, que, si bien fue cumplido finalmente a satisfacción y se encuentra en la etapa final de entrega y liquidación del contrato, debe derivarse un Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria por dichos hechos.

## 2.2. Análisis financiero

La Contraloría General de Santiago de Cali realizó seguimiento financiero a la ejecución del contrato No 300-AO-1580-2021, contratista PROQUING S.A.S, cuyo objeto es la reposición de redes de acueducto de los barrios Bosques del Limonar y las Américas, donde se pudo evidenciar los siguientes pagos:

Relación de Pagos:

Factura No	Fecha	Actividades	Valor
FELE 10	16-07-2022	Tubería, polietileno, suministro de empaque de neopreno, termo fusión etc.	\$100.276.302
FELE 12	19-08-2022	Excavación en tierra en seco , Relleno con material importado, Retiro de materia de excavación	22.729.023
FELE 15	09-09-2022	Excavación en tierra en seco, Relleno, Reconstrucción de andenes	69.202.350
FELE 18	27-10-2022	Excavación en tierra, relleno con batería importado, retiro de material, suministro y colocación en concreto, reconstrucción de andenes, construcción de cámaras, instalación tuberías , suministro y transporte, etc.	51.405.547
FELE 19	13-12-2022	Suministro de empaque en neopreno laminado para brida, suministro de empaque de neopreno laminado para brida, termo fusión por boca, instalación de accesorio, suministro instalación y empate de acometida	82.237.015
Total			325.850.236

Fuente: Facturas y Actas y de obra EMCALI

El valor total del contrato fue de \$432.389.925, recursos de los cuales se ha ejecutado \$325.850.237 equivalente al 75%, quedando un saldo por ejecutar de \$106.539.689 que corresponde al 25%.

En la cláusula *forma de pago* del contrato bajo análisis, se establece que EMCALI efectuará los pagos conforme a los avances de obra o cumplimiento en la ejecución, se observó que existen 5 actas de avance con su respectivas facturas o cuentas de cobro que cumplen con los requisitos precisados en la aceptación de la oferta y por lo tanto, no se evidencia irregularidades en los soportes que justifican los pagos, y a la fecha del presente informe, el saldo insoluto corresponde a la última acta de avance que no ha sido pagada. No se generaron mayores valores por mayor tiempo de obra o actividades adicionales, por lo que el contrato se ajusta al presupuesto inicial.

### 2.3. Análisis Técnico

Conforme a la revisión de los informes de interventoría, la obra inició la ejecución de actividades constructivas en el mes de julio de 2022 en el frente de obra del barrio Las Américas, la metodología constructiva prevista para este sector, consistía en la instalación de la tubería mediante el método tradicional de zanja abierta, rellenos y reposición de andenes y vías afectadas. En el barrio Las Américas se instalaron 240 metros lineales (ML) de tubería PEAD (polietileno de alta densidad) de 8 pulgadas de diámetro, 44 acometidas domiciliarias y se realizaron las respectivas pruebas hidrostáticas, para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema.

Inicialmente esta Contraloría hizo una revisión de los ítems más representativos del presupuesto de obra, para tener una base sobre los precios con los cuales se ejecutó el contrato, se tomaron como ítems representativos los siguientes:

- Reconstrucción de andenes en concreto.
- Suministro e instalación de carpeta asfáltica
- Tubería polietileno de alta densidad PE 100 diámetro 4”.
- Tubería polietileno de alta densidad PE 100 diámetro 6”
- Tubería polietileno de alta densidad PE 100 diámetro 8”
- Relleno con material importado
- Retiro material de excavación.

Comparando los precios del Decreto 1276 de 2021, expedido por la Gobernación del Valle del Cauca, con los precios utilizados por EMCALI, para la aceptación de oferta 300-AO-1580-202, se pudo observar que los ítems; construcción de andenes, suministro de carpeta asfáltica y suministro de tubería de polietileno alta densidad de los diferentes diámetros, se encuentran por debajo de los precios del decreto de la Gobernación del Valle, lo cual advierte que se ajustan a los precios del mercado.

Para los ítems; relleno con material importado y retiro material de excavación, los precios con los cuales contrató EMCALI, están ligeramente por encima respecto al decreto de la Gobernación del Valle, pero al revisar los análisis unitarios del mismo,

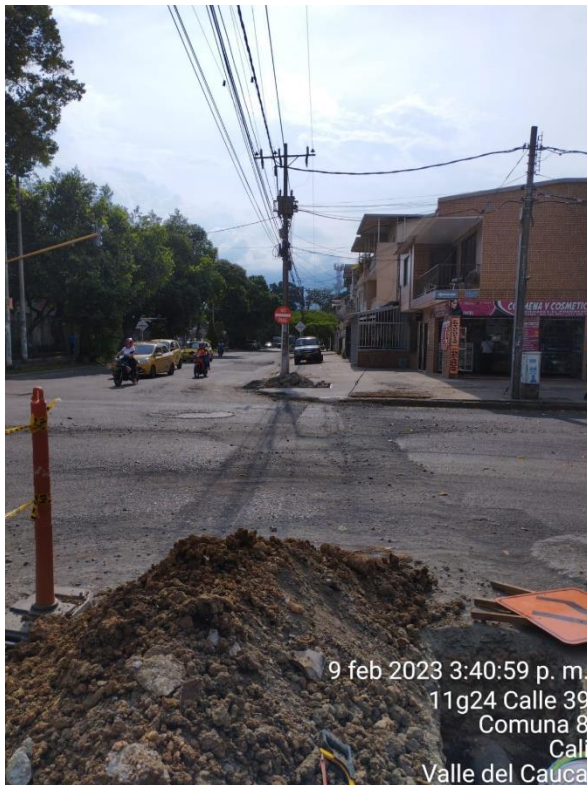
se observó que algunas actividades contempladas en el precio de EMCALI, no están previstas en el decreto de la gobernación, lo cual advierte la diferencia de precios, por lo anterior se concluye que estas actividades también se encuentran conforme a los precios del mercado.

El 09 de febrero de 2023, esta Contraloría realizó visita al sector, para verificar la ejecución de los trabajos. Durante el recorrido realizado se pudo observar la reposición de los andenes llevada a cabo en la margen derecha de la carrera 12 entre calles 36 y 39, sentido oriente – occidente, también se observó la reposición de un tramo de vía en pavimento flexible sobre las calles 38 y 39, sobre todo el tramo recorrido se hizo la instalación de los 240 ML, de tubería PEAD de 8”, con sus respectivas acometidas domiciliarias; el siguiente registro fotográfico muestra los aspectos verificados por la CGSC.



Fuente CGSC. Reposición de redes y andenes Barrio las Américas





Fuente CGSC. Reposición de redes y vías en pavimento flexible Barrio las Américas

Durante esta visita también se pudo constatar el empalme final de la tubería en el cruce entre la calle 39 y la carrera 12, que permitirá la integración total del tramo construido, al circuito de las redes de acueducto que son operados por EMCALI.

Este empalme fue realizado mediante la utilización de dos uniones bridadas, una vez este tramo sea probado nuevamente y se verifique la hermeticidad del empalme, se realizará la reposición de la vía y se habilitará la circulación plena en el sector.

A continuación se presenta el registro fotográfico del sitio de trabajo como evidencia del estado actual de la obra.



Fuente CGSC. Empalme final red de Acueducto sector Barrio las Américas

Para el sector de Brisas del Limonar, se utilizó la tecnología de “Pipe Bursting”, es una de las más utilizadas para la rehabilitación de tuberías, la cual permite instalar un tubo de polietileno completamente nuevo, halándolo por el interior o destruyendo una tubería existente, que puede ser de concreto, PVC o asbesto cemento. Esta técnica permite la instalación de la tubería sin realizar zanjas, disminuyendo la afectación de la movilidad sobre las vías intervenidas y evitando la necesidad de reponer los andenes que generalmente se ven afectados por estas obras.

Para la reposición de la tubería en este sector se utilizó tubería de PEAD, en diámetros de 6 y 4 pulgadas, se instalaron 100 ML en tubería de 6 pulgadas y 700 metros lineales en tubería de 4 pulgadas.

El día 9 de febrero la CGSC realizó visita a los sectores intervenidos del Barrio Brisas del Limonar, observando inicialmente el tramo instalado en la carrera 66B entre calles 13 y 13ª, en el cual se instalaron 100 ML en tubería de PEAD, de 6 pulgadas. La instalación de esta tubería requiere de una coordinación detallada con EMCALI, porque el propósito es causar la menor afectación posible en el servicio de agua potable a la comunidad, por lo tanto, los cierres de circuitos para no afectar el servicio, deben ser programados 8 días antes que inicie la instalación de la tubería.

Durante la visita también se observó el tramo instalado sobre la carrera 66bis entre calles 13 y calle 13ª, tramo en el cual la reposición de las tabletas del andén que

fueron intervenidas, está bajo la responsabilidad de los propietarios del centro comercial implicado, situación que quedó establecida desde la socialización que se hizo del proyecto. En el tramo sobre la calle 13<sup>a</sup> falta la realización de los empalmes de la tubería de 4 pulgadas y dejar definidas las acometidas, es responsabilidad del contratista los rellenos y el sobre piso en concreto, para que los propietarios de la unidad realicen la reposición de las tabletas que conforman el enchape de acabado del andén. Al final de este mismo tramo también se observó la instalación de una válvula de 4 pulgadas y la construcción de su caja en mampostería con ladrillo, a la cual le falta la tapa, la cual será instalada en la semana del 13 al 17 de febrero conforme a lo manifestado por el contratista.

Sobre la carrera 66<sup>b</sup> entre calles 13<sup>a</sup> y 13<sup>b</sup>, se observaron varias actividades que están pendientes de finalización, inicialmente en uno de los apiques realizados para eliminar la obstrucción que no permitía el paso de la tubería de 4 pulgadas instalada, falta realizar el relleno de la excavación y hacer la reposición del andén afectado. Sobre esta misma carrera, se instaló válvula de 4 pulgadas para el control del flujo de agua hacia el hidrante, también se construyó la caja con mampostería en ladrillo, pero falta la instalación de la tapa, la cual también será instalada en la semana del 13 al 17 de febrero conforme a lo manifestado por el contratista. Falta rellenar la excavación realizada para la construcción de algunas acometidas de media pulgada.

El tramo instalado desde el inicio del parque hasta la calle 13<sup>b</sup>, se construyó utilizando el método tradicional de zanja, dado que en la zona del parque que era el mayor porcentaje de la tubería de este tramo, las excavaciones para la zanja no causarían mayores afectaciones, para el resto del tramo, se afectaron los andenes, pero estos fueron repuestos como estaba previsto en el contrato.

En la carrera 66 entre calles 13<sup>a</sup> y calle 13, se realizó la reposición de la tubería de 4 pulgadas, con pocas afectaciones sobre el andén peatonal, estas se suscribieron a las excavaciones para ubicación de la tubería en el inicio del tramo y los apiques realizados para ubicar la tubería en los puntos donde el equipo de *Pipe Bursting* se obstruía, igual situación se presentó en el tramo sobre esta misma carrera, pero desde la calle 13 a hasta la calle 13<sup>b</sup>.

Las siguientes fotografías muestran los detalles mencionados en los párrafos anteriores:





Fuente CGSC tramos de tuberías 4 pulgadas instalados y pendiente por hacer empalmes.



Fuente CGSC Cajas en mampostería con ladrillos pendiente instalación tapas





Fuente CGSC instalación tubería método de zanjas y reposición de andenes Bosques del Limonar



Fuente CGSC reposición de redes y andenes sobre la carrera 66 Bosques del Limonar

La obra actualmente se ha ejecutado aplicando las condiciones técnicas previstas contractualmente, los tiempos se han extendido para las condiciones técnicas, considerando que para la aplicación de la tecnología *Pipe Bursting* es necesario coordinar con el prestador del servicio de acueducto EMCALI, para que en la comunidad no se vea interrumpido el servicio por largos períodos.

De acuerdo con el supervisor de la visita se concluye que la obra en este momento se encuentra pendiente de entrega a la comunidad, faltan las pruebas finales y ajustes técnicos que permitan su utilidad.

### **Hallazgo Administrativo No 1 con presunta Incidencia Disciplinaria – Fallas en la planeación contractual**

En el proceso de invitación privada a ofertar No. 900-IP-0338-2021 que da origen al Contrato Aceptación de Oferta, 300-AO-1580-2021 con objeto, *“reposición de redes de acueducto en los barrios Bosques del Limonar y las Américas”* suscrito inicialmente con CAFYRO CONSTRUCCIONES Y DISEÑOS SAS y cedido en todas sus obligaciones a PROQUING SAS, se encuentra que no se estableció, como fue solicitado por la UENAA mediante oficio: 3110289342021 del 17/06/2021, en el requerimiento surtido por la Gerencia Administrativa: *“la presentación de un cronograma que exprese de manera clara los tiempos de adquisición y entrega de los materiales necesarios para la ejecución contractual”*, presentándose situaciones que, según se deduce de los documentos contractuales que el equipo auditor tuvo a la vista, que la empresa contratada inicialmente no lograra cumplir con la consecución de los materiales y equipos necesarios para la ejecución contractual y suscitando la cesión del contrato en todas sus obligaciones a PROQUING SAS.

Con la actuación antes descrita se vulnera, presuntamente el principio de Planeación que como afirma la Corte Constitucional *“debe entenderse, en el marco de la contratación pública, como aquella exigencia que recae sobre la entidad pública de asegurar la veraz y amplia realización de estudios técnicos previos adecuados, de tal manera que resulte posible, fiable y público que la entidad defina con total certeza el objeto y naturaleza del contrato, las obligaciones que se generan, la distribución de riesgos y el precio. De tal manera que se les asegure a todos los asociados interesados en tomar parte del proceso contractual saber sus alcances, límites y posibilidades de financiación y de perfeccionamiento del contrato propuesto. El principio de planeación va de la mano de la realización de otros principios decisivos como la publicidad, la economía y el debido proceso (Sentencia C-300 de 2012)<sup>72</sup> El principio de planeación tiene fundamento y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, e implica que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal,*



*cuyo trasunto está en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y en la efectividad de los derechos e intereses de los administrados”.*

Lo anterior, se causa posiblemente en la inadecuada formulación de los documentos y estudios previos, en la determinación del plazo contractual, La conducta desplegada por el sujeto de control, se enmarca en una presunta vulneración del deber funcional circunscrito a una presunta falta disciplinaria contenida en el Artículo 34 Numeral 1 de la Ley 734 de 2002, norma vigente a la fecha de la suscripción del contrato, conforme lo prevé en Artículo 4 de la Ley 1952 de 2019 - **Legalidad**. Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias

Lo que generó importantes retrasos en la obra y la insatisfacción de la comunidad, afectando la imagen corporativa de EMCALI EICE ESP.

### **Hallazgo Administrativo No 2 – Debilidades en la actuación administrativa durante la ejecución del contrato.**

De la revisión de los tiempos del Contrato 300-AO.1580-2021, se evidencia que desde la suscripción del mismo hasta la fecha de cesión, transcurrieron cerca de seis meses sin ejecución física de la obra, observando que EMCALI dejó de requerir legalmente al contratista para el cumplimiento del mismo.

Situación ésta que no se ajusta al principio de eficiencia, dado que el contratista inicial, al no iniciar ejecución de obra en los tiempos previstos.

Lo anterior se presenta por deficiencias en la coordinación entre la supervisión y la Dirección Jurídica de la contratación de EMCALI al no advertir las acciones correspondientes a implementar ante el incumplimiento temporal y parcial en su momento, del contrato.

Las debilidades señaladas generan que no se logre, dentro de los plazos pactados, el adecuado cumplimiento del objeto contractual.

### **3. CONCLUSIONES**

1. El objeto de la aceptación de la oferta 300-AO-1580-2021 “Reposición redes de Acueducto Barrios Bosques del Limonar y las Américas”, está, a la fecha, en la etapa final de entrega, existen aún actividades por terminar y se presentaron dificultades en la ejecución contractual derivadas fundamentalmente en fallas en la planeación respecto del plazo del contrato, puesto que el tiempo de ejecución ha sido de 14 meses y fue inicialmente previsto para cuatro (4)



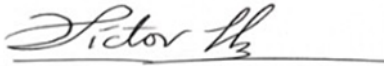
meses, generando con ello insatisfacción en la comunidad por retrasos en la entrega de la obra final.

2. Técnicamente la obra se ejecutó teniendo en cuenta las metodologías y técnicas previstas, las cuales fueron desarrolladas de buena manera por la entidad contratista a quien le fue cedido el contrato.
3. Los precios previstos para la ejecución del contrato se encuentran conforme a los precios del mercado para la época de su suscripción y la obra fue desarrollada sin necesidad de adicionar más recursos.

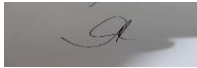
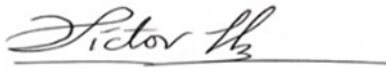
#### 4. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Tipo de Hallazgos	Cantidad	Valor en Pesos
Administrativos	2	N/A
Con incidencia Disciplinaria	1	N/A

Fin del Informe Final



**VÍCTOR HUGO OSORIO SOTO**  
Director Técnico ante EMCALI EICE ESP (E)

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Adriana Cedeño López Fanny Bonilla Orobio Gabriel Torres Valencia Yohn Edinson Gómez Arias	Auditor Fiscal II Profesional Especializada (E) Profesional Universitario Profesional de apoyo	
Revisó	Víctor Hugo Osorio Soto	Director Técnico ante EMCALI ( E )	
Aprobó	Víctor Hugo Osorio Soto	Director Técnico ante EMCALI ( E )	

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.