

DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE EMCALI EICE ESP

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN Requerimiento N° 089-2023, radicada con V.U. 10000664 con fecha 13 de marzo de 2023. Derecho de petición interpuesto por el presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio la Isla comuna 4, manifestando lo siguiente “ *resulta que EMCALI hace una licitación para la reposición del acueducto y alcantarillado del barrio la isla comuna 4 la dirección es carrera 8N con calles 46 y 48 son 5 cuadras así dice el contrato pero resultado que hicieron 4 cuadras y la 5 no la van hacer porque se les acabo la plata dejando sin reparar la cuadra, la comunidad me ha colocado muchas quejas sobre esta obra, hasta esta hora no han terminado y dejando cosas sin terminar, les pido humildemente que se haga un seguimiento a esta obra*”

INFORME Final

1800.19.01.23

Santiago de Cali, 4 de Septiembre de 2023

PEDRO ANTONIO ORDÓÑEZ
Contralor General de Santiago de Cali

JEFFERSON ANDRÉS NUÑEZ ALBÁN
Subcontralor

NAZLY JULIETH RUÍZ ZÚÑIGA
Directora Técnica ante EMCALI EICE ESP
Supervisor

EQUIPO DE AUDITORÍA

ADRIANA CEDEÑO LÓPEZ
Auditor Fiscal II - Líder

LUIS ALFONSO GONZÁLEZ PALACIOS
Profesional Especializado

GABRIEL TORRES VALENCIA
Profesional Universitario

ANDRÉS FERNANDO CASTILLO LOZANO
Técnico operativo

Contenido

1. ANTECEDENTES	4
2. ANÁLISIS	5
2.1 HALLAZGOS	12
3. CONCLUSIONES	14
4 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	14

1. ANTECEDENTES

La Contraloría General de Santiago de Cali, recibió correo electrónico el día 13 de marzo 2023, remitido por el presidente de la junta de acción comunal donde menciona : *resulta que EMCALI hace una licitación para la reposición del acueducto y alcantarillado del barrio la isla comuna 4 la dirección es carrera 8N con calles 46 y 48 son 5 cuadras así dice el contrato pero resultado que hicieron 4 cuadras y la 5 no la van hacer porque se les acabo la plata dejando sin reparar la cuadra, la comunidad me a colocado muchas quejas sobre esta obra, hasta esta hora no han terminado y dejando cosas sin terminar, les pido humildemente que se haga un seguimiento a esta obra.*

El día 21 de marzo de 2023, el Jefe de Control Fiscal Participativo de la Contraloría General de Santiago de Cali, mediante oficio No. 1060.15.00.23.230, da traslado a la Dirección Técnica ante EMCALI EICE ESP, de la denuncia fiscal 089 – 2023, resumen del acta de visita generada por los funcionarios de la oficina de control fiscal participativo y anexando los siguientes documentos; registros fotográficos, copia del contrato 300-AO-0403-2021, copia del acta de inicio, copia de los otrosíes y suspensión (5), esquemas de planos de obras, informes de supervisión, requerimiento y aceptación de la oferta. Además solicita que sea analizado y verificado técnicamente lo denunciado por el peticionario y se emita la respuesta definitiva al mismo, durante los siguientes seis (6) meses posteriores a la recepción, conforme lo establecido en el parágrafo primero del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015 y se complemente con el diligenciamiento del aplicativo SIPAC y se mantenga actualizado hasta el envío de la respuesta.

El Director Técnico ante EMCALI EICE ESP, el día 24 de marzo de 2023 dando alcance al memorando interno 1800.19.23.008, notifica la asignación para adelantar la actuación especial de fiscalización 089 – 2023, en el marco de las normas internacionales – ISSAI – GAT versión 3.0, lo establecido en el procedimiento Actuación Especial de Fiscalización código PRO-P4-223 Versión 08, para la atención de la denuncia, los soportes allegados fueron relacionados en la Carpeta “recepción de la denuncia” así:

- Aceptación de la oferta No 300-AO-0403-2021.
- Acta de inicio Contrato No 300-AO-0403-2021.
- Acta de suspensión AO- 0403- 2021.
- Correo de la Alcaldía traslado por competencia.
- Informe ejecutivo de supervisión- AO- 0403-2021.
- OTRO SI No 1 contrato No 300-AO-0403-2021.
- OTRO SI No 2 contrato No 300-AO-0403-2021.
- OTRO SI No 3 contrato No 300-AO-0403-2021.
- OTRO SI No 4 contrato No 300-AO-0403-2021.
- OTRO SI No 5 contrato No 300-AO-0403-2021.
- Plano ALC – 1 LA ISLA Carrera. 8N entre calles 46N y 48N
- REQ. 089-2023 Holmes Mosquera Rojas.

Para dar respuesta a lo solicitado se revisa la normatividad aplicable al tema:

- Ley 80 de 1993 artículos 4 y 14
- Ley 142 de 1994
- Ley 689 de 2001
- Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 84.
- Contrato No 300-AO-0403-2021
- *Condiciones Específicas de la Contratación del Proceso de Contratación N°900-IPU-0591-2020, sus anexos, adendas, las Condiciones Generales de la Contratación de EMCALI*
- Manual de Contratación, adoptado mediante Resolución JD-004 del 06 de octubre de 2020.

2. ANÁLISIS

La Contraloría General de Santiago de Cali en el ejercicio del control fiscal, vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

El caso a estudio hace relación a una denuncia formulada por el presidente de la junta de acción comunal del barrio La Isla donde menciona: *“resulta que EMCALI hace una licitación para la reposición del acueducto y alcantarillado del barrio la isla comuna 4 la dirección es carrera 8N con calles 46 y 48 son 5 cuadras así dice el contrato pero resultado que hicieron 4 cuadras y la 5 no la van hacer porque se les acabo la plata dejando sin reparar la cuadra, la comunidad me ha colocado muchas quejas sobre esta obra, hasta esta hora no han terminado y dejando cosas sin terminar”*.

La denuncia hace referencia a la ejecución de la aceptación de la oferta No. **300-AO-0403-2021**, cuyo objeto es “Reposición redes de acueducto y alcantarillado barrios la Campiña y la Isla. Comunas 2 y 4. Calle 41N entre Avenidas 6A y 6B - La Campiña; Carrera 8N entre calles 46N y 48N - La Isla.

El siguiente cuadro contiene el resumen del contrato:

Contrato No.	300-AO-0403-2021
Invitación Publica No.	900-IP-0591-2020
Objeto	Reposición redes de acueducto y alcantarillado barrios la Campiña y la Isla. Comunas 2 y 4. calle 41n entre avenidas 6a y 6b - la Campiña; carrera 8n entre calles 46n y 48n - la Isla
Contratista	VIDA NUEVA ARQUITECTURA E INGENIERÍA

Plazo de Ejecución	Ocho (8) meses
Valor Inicial Contrato	\$1.159.351.799 m/cte
Fecha Acta de Inicio	21 de julio de 2021
Fecha de Terminación inicial	21 de marzo de 2022
CDP	202101701 / 202101702 / 202100108
Registro Presupuestal	202102277
Otro Si No 1	Amplía el plazo del contrato hasta el 30 de junio de 2022 y se incluyó el CDP de vigencia futura en ejecución 108-202100068 del 14 de octubre de 2021, por \$842.643.318.
Otro Si No 2	Modificó el valor del contrato incrementándolo en \$162.970.943 por reajuste de los valores de varios ítems y a su vez se modificó el formulario de precios y cantidades, obteniéndose un valor total del contrato de \$1.322.322.741.
Otro Si No 3	Se solicitó por parte del contratista la ampliación del plazo del contrato hasta el 30 de septiembre de 2022, fundamentado en que la obra se retrasó para el sector de la Isla, pues el PMT, solo fue firmado y aprobado en el mes de enero (28) de 2022
Otro Si No 4	Se solicitó por parte del contratista la ampliación del plazo del contrato hasta el 28 de noviembre de 2022, fundamentado en que los permisos de la obra para el sector de la isla, se retrasaron pues la resolución de aprobación del PMT
Otro Si No 5	Se solicitó por parte del contratista la ampliación del plazo del contrato hasta el 28 de diciembre de 2022, fundamentado en que la aprobación del PMT fue para ejecutar el proyecto en dos fases y una vez terminada la primera fase, se incrementaron las lluvias
Valor Final Contrato	\$1.322.322.741

Fuente: Contraloría General de Santiago de Cali

El día 11 de mayo de 2023, la Contraloría General de Santiago de Cali, realizó visita a las dos obras previstas a ejecutar a través del citado contrato.

En la visita al sector de la Campiña se pudo observar la obra terminada, se realizó la reposición de la tubería, la construcción de las cámaras del alcantarillado, la reconstrucción de los andenes y la pavimentación en concreto rígido en la calle 41n entre avenidas 6a y 6b. El siguiente registro fotográfico, muestra las actividades desarrolladas y concluidas en este sector:

Registro fotográfico obras sector la campiña contrato 300-AO-0403-2021

 <p>11 may 2023 8:57:08 a. m. 4027 Avenida 6b Norte Cali Valle del Cauca</p>	 <p>11 may 2023 8:56:24 a. m. 62 Avenida 6b Norte Cali Valle del Cauca</p>
<p>Pavimentación barrio la Campiña Fuente: Contraloría General de Santiago de Cali</p>	<p>Reposición andenes La Campiña</p>



Fuente: Contraloría General de Santiago de Cali

En la visita realizada al sector del barrio La Isla, el recorrido se inició en la esquina de la carrera 8N con calle 46, detallando cada una de las actividades realizadas. Para esto, se identificaron los sectores en los cuales se hizo la reposición de la tubería de acueducto y alcantarillado, así mismo la pavimentación en concreto flexible o carpeta asfáltica, la reposición de andenes y la construcción de cajas domiciliarias. Avanzando en el recorrido, se observaron algunos aspectos de la obra que están pendientes por finalizar, ejemplo; los andenes de la carrera 8N # 47 – 03, y la afectación de la vía asfaltada por la ubicación de la caja domiciliar en la carrera 8ª Norte # 24 – 21, igualmente se evidenciaron pequeñas afectaciones en los andenes de algunas viviendas que también deben ser solucionados por el contratista, antes del recibo final de la obra. Situación que se evidencia en las siguientes imágenes fotográficas:

	
<p>Afectación de los andenes en caja domiciliaria Fuente: visita CGSC</p>	<p>Andenes pendientes por realizar</p>

Consultado el supervisor de la obra por parte de EMCALI EICE ESP, quien acompañó el recorrido, sobre las situaciones descritas anteriormente, expresó que a esa fecha se encontraban en la etapa de recibo final de la obra y que los detalles serían subsanados por el contratista.

El final del recorrido fue en la carrera 8ª N entre calles 46 A N y 46 N, sector objeto de la queja del peticionario, donde se comprobó que no fue intervenido, quedando pendiente la ejecución de los ítems previstos tales como; reposición de redes de acueducto y alcantarillado, el pavimento flexible (asfalto) de las vías, la reposición de andenes y la construcción de las cajas domiciliarias, situación que fue ratificada por la comunidad y por el mismo supervisor. Las imágenes del sector sin intervenir, se muestran en las siguientes fotografías:



Sector del Barrio La Isla sin realizar la obra

Fuente: visita CGSC

Posteriormente se realizó mesa de trabajo con el supervisor del contrato para conocer cuáles fueron las razones principales por las cuales no se logró realizar la obra en el sector ubicado en la carrera 8ª N entre calles 46 A N y 46 N, que fue la quinta cuadra prevista en el contrato. En la respuesta que se encuentra en el acta de mesa de trabajo No 1, el supervisor expresó que: *“La afectación presupuestal del contrato debido a imprevistos y a mayores cantidades ejecutadas, no permitió garantizar la ejecución completa de dicho tramo (5a cuadra), por lo que la comunidad se vería expuesta a una obra intervenida (incompleta) con los riesgos que ello conlleva. Dicha información fue comunicada verbalmente (en su debido momento) al presidente de la JAC, y a través de este, a la comunidad del sector”.*

Dentro de la revisión del expediente contractual, el equipo auditor no observó, solicitud alguna por parte de la supervisión para la adición presupuestal al contrato que permitiera su culminación. Pues la adición de recursos que se detalla en el otro si No. 2 obedece a la solicitud de reajuste de precios por parte del contratista, debido a las dificultades para el importe de mercancías durante la vigencia 2021, por el efecto post pandemia por covid 19. Consultado sobre dicha situación el supervisor manifestó:

“Si bien es cierto el contrato en su componente del barrio La Isla consideraba cinco (5) cuadras en la carrera 8N entre calles 48N y 46N, cabe resaltar que durante su ejecución, dicho presupuesto se vio afectado debido a imprevistos y/o mayores cantidades de obra presentados durante su desarrollo, especialmente en su etapa final en la 4ª cuadra, tales como derrumbes, sobre-volumenes en excavaciones y rellenos con material importado, retiros, mejoramientos de subrasante, entre otros.

Sumado a lo anterior, se presentaron adicionalmente imprevistos con tramos y/o conexiones no proyectados, afectaciones y reprocesos en vías a causa de la ola invernal, además de mayores cantidades presentadas en actividades relevantes del proyecto como las áreas de las vías intervenidas en asfalto presentes en el presupuesto, permiten, una vez ajustado el balance presupuestal de la totalidad del contrato, identificar la insuficiencia de recursos para terminar la 5ª cuadra, por lo cual se determina conjuntamente con el Contratista y con la JAC primero “completar” en su totalidad los cuatro (4) tramos intervenidos a dicha fecha, antes de iniciar el 5to sin tener plena garantía de su total ejecución, buscando no afectar la comunidad del sector.

En consecuencia a lo expuesto, y en aras de darle garantías a los habitantes del sector del tramo en cuestión, se consulta con funcionarios de la Unidad de Ingeniería de la situación presentada en la ejecución final del contrato, a lo cual me indican de manera verbal, que una vez se liquide el contrato se podrá incluir dicho tramo faltante (5ta cuadra) dentro de una vigencia posterior de los recursos asignados por la Gerencia de Acueducto y Alcantarillado de EMCALI EICE ESP, razón por la cual, y teniendo en cuenta la proximidad al vencimiento del contrato, y sumado a ello la temporada decembrina, no se pudo concretar la adición de recursos al contrato”.

Esta respuesta evidencia que a pesar de haber advertido que se habían ejecutado mayores cantidades de obra, que afectarían el presupuesto de la obra, la supervisión del contrato no solicitó una adición presupuestal que permitiera terminar la obra y lograr la satisfacción de la necesidad de la comunidad para obtener las mejoras en el abastecimiento de agua, saneamiento y movilidad, más si tenemos en cuenta que este contrato solo había solicitado un reajuste de precios de algunos ítems.

Debido a las diversas modificaciones del plazo que se presentaron durante la ejecución del contrato que permitieron su ampliación en 9 meses más de lo previsto, el equipo auditor preguntó al supervisor si se realizaron las modificaciones a las pólizas que amparan el contrato, quien expresó lo siguiente:

“las pólizas han sido debidamente actualizadas a lo largo del desarrollo del contrato por parte del Contratista para cada acto administrativo, presentadas y aprobadas por el área de seguros de EMCALI EICE ESP respectivamente. Se adjunta formato de última aprobación vigente según otrosí No.5”

El equipo auditor al constatar esta afirmación, observó que a pesar de existir todas las pólizas, la que ampara la responsabilidad civil extracontractual (RCE), tuvo vigencia hasta el 28 de marzo de 2023, es decir que el día 11 de mayo de 2023 que esta Contraloría realizó visita a las obras del sector la Isla, esta póliza no estaba vigente y se comprobó que dentro de la etapa de recibo de la obra, hacían falta por desarrollar algunas actividades como; construcción de andenes, reparación de pequeños sectores afectados de la vía y la corrección de tapas de acometidas domiciliarias, esta situación no está dentro del deber ser, teniendo en cuenta que al estar la póliza - RCE vencida y de llegar a ocurrir una afectación a un tercero, EMCALI EICE ESP tendría que hacerse responsable de la afectación que ocurra.

Dada las situaciones narradas anteriormente el equipo auditor indagó con el supervisor sobre las opciones que en el mediano o corto plazo tendría la comunidad para la culminación de la obra, expresando como respuesta lo siguiente de acuerdo a consulta que realizó a la unidad de ingeniería de EMCALI EICE ESP: “...una vez se firme la liquidación bilateral del contrato, la solicitud se podría incluir en el banco de proyectos de vigencias posteriores 2024-2026, dentro de los recursos que se aprueban por la Gerencia de la Unidad de Negocios de Acueducto y Alcantarillado GUENAA de EMCALI EICE ESP para reposiciones de redes de acueducto y alcantarillado. La Unidad de Ingeniería como área competente, estima que la solicitud se podría viabilizar para el año 2024, aclarando que la mención realizada para vigencias 2024-2026, se debe a que las fichas se tramitan para períodos mínimos de tres (3) años”.

De la respuesta emitida por el supervisor, el equipo auditor advierte que no existe certeza en el corto plazo por parte de EMCALI EICE ESP, para atender la necesidad de la comunidad, llama la atención al equipo auditor que las expectativas de la comunidad respecto a las soluciones de acueducto, saneamiento y movilidad no sean resueltas.

De las situaciones descritas en los párrafos anteriores esta Contraloría determina los siguientes Hallazgos.

2.1 HALLAZGOS

Hallazgo N°1. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria - deficiencias en el seguimiento para garantizar el cumplimiento total del objeto de la obra.

El Contrato de Obra 300-AO-0403-2021 suscrito por EMCALI EICE ESP con objeto “Reposición redes de acueducto y alcantarillado barrios la campiña y la isla. Comunas 2 y 4. calle 41n entre avenidas 6a y 6b - la campiña; carrera 8n entre calles 46n y 48n - la isla”. Estableció como fecha de terminación del contrato el 28 de diciembre de 2022, evidenciando que no se culminó el quinto (5to) tramo de la obra el barrio La Isla ubicado en la carrera 8ª N entre calles 46 A N y 46 N, conforme a lo establecido en las obligaciones contractuales.

Es deber de la supervisión sujetarse al cumplimiento del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 que establece; *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato*, quiere decir que dentro de las responsabilidades del supervisor está el velar por el cumplimiento del contrato a través del seguimiento técnico, administrativo y financiero del mismo. Igualmente debe acatar La norma técnica de *supervisión y control de la contratación y evaluación de contratistas de la gestión de contratistas*, en el capítulo 3, sub capítulo 3.1 literales; *b y j*.

Lo anterior producto que la supervisión no solicitó de manera oficial y oportuna la adición de los recursos económicos que permitieran la culminación de la obra

ocasionando, insatisfacción de la comunidad del sector, al no obtener mejoras en los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y movilidad vial.

Con la conducta descrita se incurre, presuntamente, en la vulneración de los deberes funcionales que conllevan a falta disciplinaria prevista en el artículo 34 numeral 1º, de la Ley 734 de 2002, *“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”*

Hallazgo N° 2 Administrativo con incidencia disciplinaria — inobservancia del Cronograma de Ejecución.

En la ejecución del Contrato de Obra 300-AO-0403-2021 suscrito por EMCALI EICE ESP con objeto *“Reposición redes de acueducto y alcantarillado barrios la campiña y la isla. Comunas 2 y 4. Calle 41n entre avenidas 6a y 6b - la campiña; carrera 8n entre calles 46n y 48n - la isla”*, con plazo inicial de ejecución de Ocho (8) meses, se evidenció que mediante cinco (5 otrosíes) actos modificatorios se prorrogó por 9 meses adicionales, para una duración total del contrato de 17 meses, sin lograr la finalización total de la obra.

Lo anterior incumple lo establecido en los artículos 2 y 23 de la Resolución J.D. N° 004 del 06 de octubre de 2020 *“Por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación de EMCALI E.I.C.E. E.S.P”* y el literal h) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, sobre la planeación y el seguimiento contractual.

Situación que se origina por deficiencias de seguimiento al contratista, quien no dio cumplimiento cabal a la fase de alistamiento para la ejecución del contrato, la cual incluía el proceso de elaboración y trámites para Plan de Manejo de Tránsito (PMT); generándose retrasos en la obra, que obligaron a la suscripción de los otrosíes que afectaron su entrega a la comunidad.

Hallazgo N° 3 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria – Ejecución de actividades sin la correspondiente ampliación de plazos.

En la revisión del Contrato de Obra 300-AO-0403-2021 suscrito por EMCALI EICE ESP con objeto *“Reposición redes de acueducto y alcantarillado barrios la campiña y la isla. Comunas 2 y 4. Calle 41n entre avenidas 6a y 6b - la campiña; carrera 8n entre calles 46n y 48n - la isla”* la CGSC, se evidenció la realización de obras por fuera del tiempo de ejecución previsto, sin que se ampliaran el plazo contractual y las pólizas de garantía que amparan el Cumplimiento, el pago de salarios y prestaciones sociales y la responsabilidad civil extracontractual.

Sin acatar la norma técnica de *supervisión y control de la contratación y evaluación de contratistas de la gestión de contratistas*, en el capítulo 3, sub capítulo 3.1 literal; *b “velar por la debida ejecución contractual, cumpliendo con los cronogramas establecidos, manteniéndolos debidamente actualizados. En consecuencia asegurara que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas”*.

Igualmente es deber de la entidad garantizar que todas las etapas de desarrollo de una obra se encuentren cubiertas durante su ejecución, conforme a lo establecidos en el artículo 41 **GARANTIAS**, del manual de contratación de EMCALI EICE ESP, Adoptado mediante la resolución JD. No 004 del 06 de octubre de 2020

Lo anterior obedece, a la falta de seguimiento de la obra que no permitió el cumplimiento estricto de las actividades dentro del plazo contractual ni su respectiva ampliación, situación que pone en riesgo el patrimonio de EMCALI EICE ESP, en caso que tenga la obligación de responder patrimonialmente como consecuencia de una posible afectación a un tercero durante la ejecución de las obras por fuera del plazo establecido, incurriendo en presunta falta disciplinaria al vulnerar los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

3. CONCLUSIONES

Es importante que EMCALI EICE ESP, fortalezca todos los procesos, procedimientos y actividades que garanticen un cumplimiento cabal de las obligaciones de la supervisión, de manera que las ejecuciones contractuales logren cumplir cabalmente con los objetivos previstos y las necesidades de la comunidad sean satisfechas.

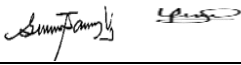

4. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Tipo de Observación	Cantidad	Valor en Pesos
Administrativos	3	
Con incidencia Disciplinaria	3	
Con incidencia Penal		N/A
Con incidencia Fiscal		N/A

Fin del Informe Final



NAZLY JULIETH RUÍZ ZÚÑIGA
Directora Técnica ante EMCALI EICE ESP

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Adriana Cedeño López, Luis Alfonso González, Gabriel Torres Valencia, Andrés Fernando Castillo L.	Auditor Fiscal I , Profesional Especializado, Profesional Universitario ,Técnico Operativo	
Revisó	Nazly Julieth Ruiz Zúñiga	Director Técnico ante EMCALI EICE ESP	
Aprobó	Nazly Julieth Ruiz Zúñiga	Director Técnico ante EMCALI EICE ESP	

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.