



OTROS INFORMES

INFORME

SOLICITUD DE INVESTIGACIÓN AL CONTRATO 41.51.1.14.07.051.2009 DE LA SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

4 de marzo de 2013

Claridad debida • Calidad de vida!



**SOLICITUD DE INVESTIGACIÓN AL CONTRATO 41.51.1.14.07.051.2009 DE
LA SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y VALORIZACIÓN DEL
MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**

GILBERTO HERNÁN ZAPATA BONILLA
Contralor General de Santiago de Cali

DIEGO FERNANDO DURANGO HERNÁNDEZ
Subcontralor

FIDEL LOZANO RENGIFO
Director Técnico

COMISIÓN

LUIS CARLOS PIMIENTA ROBLEDO
Auditor II

ÁNGELA MARÍA PÉREZ VIÑA
Auditor I

Claridad debida • Calidad de vida!



TABLA DE CONTENIDO

No.		PAGINA
0	INTRODUCCIÓN	4
1	OBJETIVO	5
2	ANÁLISIS	5
2.1	Evaluación de legalidad	5
2.1.2	Evaluación Técnica	9
3	HALLAZGOS	12

Claridad debida • Calidad de vida!



0. INTRODUCCIÓN

Mediante oficio No. 1200.23.02.12.726 del 17 de diciembre de 2012, el Director Técnico ante el Sector Físico designó para que investigaran las actuaciones realizadas en la ejecución del contrato 4151.1.14.07.051.2009 de noviembre 17 de 2009, celebrado entre Consorcio Pavimentos MCO, cuyo objeto es “ *EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar para el Municipio de Cali-Secretaría de Infraestructura y Valorización a precios con ajustes y en los términos que señala este contrato todas las obras y trabajos necesarios para el “**MANTENIMIENTO DE VIAS EN EL SECTOR URBANO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI. GRUPO 6-CALLE 8 ENTRE CARRERAS 26 Y 34 COMUNA 19**”, según anexo 1 de la Licitación pública No. 4151-LP-01-2009 de cantidades de obra, precios unitarios y valor total, adjunto a su propuesta...*”, por valor de MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$1.295.686.400.00) M.CTE., plazo hasta el 31 de diciembre de 2009, toda vez que al momento de su liquidación el valor total del contrato ascendió a la suma de \$3.120.495.759, contraviniendo lo dispuesto en el inciso final del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 que dice: “*Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado este en salarios mínimos legales mensuales*”.

Claridad debida • Calidad de vida!



1. OBJETIVO

Evaluar las actuaciones durante la ejecución del contrato No.41.51.1.14.07.051.2009 y sus Otros Sí, suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali- Secretaría de Infraestructura y Valorización y el Consorcio Pavimentos MCO.

2. ANÁLISIS

2.1. CONTRATO No.41.51.1.14.07.051.2009

2.1.1 Evaluación Legalidad

El contrato materia de evaluación fue producto de la Licitación pública 4151-LP-01-2009 Grupo 6.

Que el objeto contractual era el ***“MANTENIMIENTO DE VIAS EN EL SECTOR URBANO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI. GRUPO 6-CALLE 8 ENTRE CARRERAS 26 Y 34 COMUNA 19”***, según anexo 1 de la Licitación pública No. 4151-LP-01-2009 de cantidades de obra, precios unitarios y valor total, adjunto a su propuesta...”.

Se suscribió acta de inicio el 20 de noviembre de 2009 y el 24 se firma acta de suspensión No. 1, porque según convenio con EMCALI este debe proporcionar los recursos para la reposición de redes de acueducto y de alcantarillado.

Reposa concepto técnico de mayor valor de diciembre 8 de 2009, por valor de \$96.736.226, suscrito por el Subsecretario de Infraestructura.

En diciembre 23 de 2009, según concepto técnico se adiciona el contrato mediante OTRO SI No. 1 en \$496.736.226, y se prorroga el plazo en tres (3) meses, entregando un anticipo equivalente al 50%, con el fin de reponer las redes de acueducto y alcantarillado, determinando un valor fiscal del contrato en \$1.792.422.626.

Acta de reinicio 16 de febrero de 2010 y terminación del contrato en junio 22 de 2010.

Claridad debida • Calidad de vida!



En junio 3 de 2010 se suscribe concepto técnico para realizar adición presupuestal por \$266.899.421.

En junio 10 concepto técnico de adición presupuestal por obras adicionales.

Concepto técnico de adición presupuestal y prorroga un mes mas.

Acta de suspensión No. 2 desde el 15 de junio hasta el 15 de agosto de 2010

Documento aclaratorio de junio 30 de 2010, suscrito por el Secretario de Infraestructura y Valorización, contratista e interventor en el cual ACLARAN que el Otro Si No. 1 del 23 de diciembre de 2009, suscrito por las partes NO se enmarcan en el parágrafo del Art. 40 de la Ley 80, es decir, de la adición del contrato, toda vez que el mismo se trata de un acta de mayores cantidades de obra, según lo manifestado en concepto del Consejo de Estado-Sala de consulta y Servicio Civil

En agosto 12 de 2010, se realiza el Otro Si No. 2, por el cual se adiciona el valor al contrato en \$203.273.921, para realizar obras que no se encontraban contempladas originalmente en el contrato.

Otro sí No. 3 del 20 de septiembre de 2010 se corrige la cláusula tercera del contrato

Acta de reinicio No. 2 de octubre 13 de 2010.

Otro sí No. 4 del 14 de octubre de 2010, nuevamente se adiciona el mencionado contrato en \$254.613.450.

El 26 de octubre de 2011, se hace una adición presupuestal al contrato por \$455.173.712, toda vez que se hace necesario y conveniente para cumplir a cabalidad el objeto contractual.

Acta de suspensión No. 3 del 7 de diciembre de 2010.

Otro Sí No. 5, del 27 de diciembre de 2011 en la cual se compromete la SIV a pagar al contratista la adición presupuestal por \$ 152.728.984 y que el valor total del contrato inicial incluyendo los otros si Nos. 1, 2, 4 y 5, las actas de mayores cantidades de obra es la suma de \$3.120.495.759.

En diciembre 29 de 2011 se suscribe Acta Final de Obra, por el contratista, el interventor de la Secretaría de Infraestructura y Valorización y el Subsecretario de Infraestructura y Valorización, por valor de \$3.120.495.759

Acta de reinicio No. 3 de diciembre 30 de 2011.

Claridad debida • Calidad de vida!



El 30 de diciembre de 2011, se le informa al ingeniero Leopoldo Díaz García, que asumirá la interventoría del contrato, por parte del Subsecretario de Infraestructura y Valorización.

Fecha de terminación 28 de febrero de 2012.

El 11 de diciembre de 2012, se suscribe Acta de Liquidación Final de la Obra suscrito por el Interventor del contrato (SIV), el Subsecretario de Infraestructura y Mantenimiento Vial, el Secretario de Infraestructura y Valorización y el Contratista.

Una vez realizada la trazabilidad al contrato se concluye que el Municipio de Santiago de Cali- Secretaría de Infraestructura y Valorización, incumplieron con lo establecido en el Artículo 209 de la Constitución Política, al no tener en cuenta especialmente los principios de moralidad, economía e igualdad; Artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, relacionados con el principio de transparencia y planeación; Artículo 8 de la Ley 42 de 1993, específicamente los principios de economía, eficacia y equidad.

Para efectos del seguimiento a las diferentes actividades y conductas realizadas por los funcionarios durante la ejecución del plurimencionado contrato, y sus Otros Si, se deduce que los estudios de orden técnico, financieros y jurídicos, los cuales se requieren para determinar la viabilidad económica y técnica (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.) con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos y así poder establecer la conveniencia o no del objeto a contratar, no fueron suficientes pues, la administración en su momento no les dio la importancia que tiene el principio de planeación estatal y por ende el de la buena fe los cuales se encuentran estrechamente relacionados, toda vez que, tiene por finalidad que la contratación responda a las necesidades previamente identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas, estos salvan de la improvisación misma la ejecución del objeto contractual.

Estos principios se encuentran igualmente relacionados con los de economía, eficacia, (artículo 209 superior).

Así mismo, al analizar la justificación para el Otro Si 1 realizada por la entidad, en diciembre 8 de 2009, la misma en su contenido dice que se necesita adicionar el contrato de obra en valor de \$496.736.226, para realizar reposición de redes de alcantarillado y acueducto. Dicho Otro Si fue firmado el 23 de diciembre de 2009. Porqué razón la SIV, hace una justificación con los argumentos antes expuestos, si en la realidad dichos recursos si existían y se encontraban ya apropiados desde el 17 de noviembre de 2009?

Claridad debida • Calidad de vida!



Los servidores públicos que intervienen en la actividad contractual responderán civil, penal y disciplinariamente, razón por la cual están obligados a cumplir los fines de la contratación, vigilando la correcta ejecución de lo contratado y velando por la protección de los derechos de la entidad y del contratista Numeral 1 art. 26 de la Ley 80 de 1993; responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas (Numeral 2 ídem); verbigracia, cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquéllos (No. 3 ídem).

De la misma forma, analizando las diferentes adiciones al contrato realizadas durante la ejecución del mismo, podemos observar que las mismas se hicieron a través de los Otro Sí 1, 2, 4,5 y con actas de mayores cantidades de obra; se debe tener en cuenta que los contratos estatales pueden ser modificados de común acuerdo o unilateralmente, cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, siempre y cuando no vayan en contravía de la ley.

Lo anterior, nos remonta a la justificación inicial que se dio para realizar el Otro Si 1, cuando se solicitaba la adición para reposición de redes de alcantarillado y acueducto; pero la administración de turno en documento aclaratorio del 30 de junio del 2010, expresa que el Otro Si 1 no es una adición sino que se trata de un acta de mayores cantidades de obra, acogiéndose al concepto del 18 de julio de 2002, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, donde se afirma que la adición puede comprender una ampliación del objeto del contrato, en el caso del contrato de obra, el cual es contrario a lo manifestado siempre por el Consejo de Estado, al referirse a lo que es una adición al contrato de obra pública.

La posición del Consejo de Estado siempre, antes y después de la Ley 80 de 1993, ha sido que cualquier modificación del objeto del contrato implica la celebración de un nuevo contrato, no de uno adicional, que opera solamente cuando la modificación se refiere al valor y al plazo del contrato inicialmente celebrado. O sea que, solamente habrá contrato adicional cuando se agrega algo nuevo al alcance físico inicial del contrato, cuando existe una verdadera ampliación del objeto contractual y no cuando simplemente se realiza un ajuste del valor o del plazo inicial del contrato.

En Sentencia de la Corte Constitucional C-300 de 2012, manifestó que:

“La Sala estima que esta discusión debe ser resuelta a favor de la primera posición, esto es: la reforma del objeto del contrato, en tanto

Claridad debida • Calidad de vida!



elemento de su esencia, debe tener lugar en un nuevo contrato; permitir lo contrario conllevaría autorizar su sustitución sin el cumplimiento de las formalidades propias del contrato estatal y en perjuicio de los principios que persiguen tales reglas. Esto no significa que el objeto no pueda ser complementado, siempre y cuando se trate de la adición de actividades necesarias para su adecuada realización. Es este sentido debe entenderse el citado concepto del 18 de julio de 2002 sobre el contrato de obra. Ciertamente, en el caso de ese contrato en particular, es posible la inclusión de mayores cantidades de obra sin que ello siempre signifique la transformación del objeto. Esto lleva a la Corte a recordar el objeto de un contrato debe analizarse en cada caso, a la luz de la normativa que rige cada tipo de negocio y de las cláusulas pactadas y los demás documentos que hacen parte del contrato”.
(Negrita y subrayas fuera de texto).

Frente a la adición del PRECIO, esta se encuentra autorizada por el artículo 40 de la Ley 80, siempre y cuando no exceda del 50% del valor inicial del contrato, en dicha disposición se establece claramente que la adición del contrato, que es distinta del contrato adicional, se admite expresamente para adicionar su valor no más allá del 50% del valor inicial del contrato, no para modificar su objeto, puesto que este elemento esencial del contrato tan solo puede sufrir mutaciones por vía del contrato adicional. Esto se deduce de lo normado en los artículos 16 y 41 de la misma Ley 80 de 1993.

Dentro de la evaluación y verificación de los documentos y teniendo en cuenta el acta final de liquidación del contrato 4151.1.14.07.051-2009, se observa que el precio final del mismo fue por \$3.120.495.759, lo que quiere decir que dicho contrato fue adicionado en un 141%, sobrepasando lo estipulado en el Estatuto de Contratación Estatal.

2.1.2 Evaluación Técnica

CONTRATO 4151.1.14.07.051-2009

Objeto: Mantenimiento calle 8 entre carreras 26 y 34. Comuna 19 Grupo 6

Contratista CONSORCIO MCO

Valor: \$1.295.686.400

Acta de inicio: 20 de noviembre de 2009

Compromiso de entrega: 31 de diciembre de 2009

El acta de inicio fue firmada por el contratista de la obra y el Subsecretario de Infraestructura el 20 de noviembre de 2009.

El 24 de noviembre de 2009, mediante Acta de Suspensión No. 1, se suspende la ejecución del contrato por 90 días, debido a que faltan los recursos para la

Claridad debida • Calidad de vida!



reposición de las redes de acueducto y alcantarillado y está pendiente la aprobación de los diseños por parte de EMCALI.

El 8 de diciembre de 2009, estando suspendido el contrato, el Subsecretario de Infraestructura emite CONCEPTO TÉCNICO DE MAYOR VALOR, por \$496.736.226 (\$366.131.878 para obras de infraestructura y \$130.604.348 para redes de acueducto y alcantarillado) y mediante Otrosí No. 1 del 23 de diciembre de 2009 se adicionan al contrato.

No se realizó el Análisis de Conveniencia que justificara la adición, sólo se registra una relación de mayores cantidades de obra.

Mediante acta No.1 del 16 de febrero de 2010, se reinicia el contrato, debido a que fueron trasladados los recursos y aprobados los diseños por parte de EMCALI.

ACTIVIDADES	COND. ORIGINAL
INFRAESTRUCTURA	930,791,830
ALCANTARILLADO	337,711,617
ACUEDUCTO	27,182,953
VALOR REDES	364,894,570
TOTAL	1,295,686,400

Fuente: SIV

ADICIONES AL CONTRATO		
OTROSI No. 1	496,736,226	MAYOR CANTIDAD
OTROSI No. 2	203,273,921	
OTROSI No. 4	254,613,450	
OTROSI No. 5	152,728,984	
VALOR TOTAL	1,107,352,581	
VALOR INICIAL	1,295,686,400	
MAYOR CANTIDAD		

Claridad debida • Calidad de vida!



ADICIONES AL CONTRATO		
1	351,386,550	
2	63,625,500	
3	302,444,728	
	717,456,778	
VALOR DEF. CONT.	3,120,495,759	
VALOR TOTAL ADICIONES	1,824,809,359	141%
	610,616,355	OTROSI 2, 4, 5
	1,214,193,004	MAYOR CANTIDAD

Fuente: SIV

El valor final del contrato es \$3.120.495.759 se adicionaron \$1.824.809.359, equivalente al 141% del valor inicial (\$1.295.686.400)

RESUMEN:	COND. ORIGINAL	ACTA LIQUIDACIÓN FINAL
INFRAESTRUCTURA	30,791,830	2,350,731,564
ALCANTARILLADO	37,711,617	301,168,683
ACUEDUCTO	7,182,953	468,595,512
VALOR REDES	364,894,570	769,764,195
TOTAL	1,295,686,400	3,120,495,759

Fuente: SIV

Claridad debida • Calidad de vida!



3. HALLAZGOS

Hallazgo No. 1 Adición al contrato de obra No. 41.51.1.14.07.051-2009. Administrativo con incidencia disciplinaria.

Se evidenció que la Secretaría de Infraestructura y Valorización, durante la ejecución del contrato de obra No. 41.51.1.14.07.051-2009, por valor de \$1.295.686.400, se adicionó en \$1.824.809.359, es decir, en 141%, lo cual va en contravía de lo establecido por el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, debido a que superó el valor legalmente autorizado, del 50% del valor inicial contratado, expresado en salarios mínimos legales, cancelando finalmente por la obra \$3.120.495.759.

Lo anterior debido a una inadecuada aplicación de las normas que regulan la actividad contractual ocasionando una presunta trasgresión a los Artículos 1, 2, 6, 122, 209 de la Constitución Política; Artículos 14, 16, 25, 26, 40, de la Ley 80 de 1993 y Numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo No. 2 Planeación. Administrativo con incidencia disciplinaria.

Se evidenció que la Secretaría de Infraestructura y Valorización en el proceso de ejecución del contrato de obra No. 41.51.1.14.07.051-2009, suscribió los Otros sí No. 1, 2, 4 y 5 de 23 de diciembre de 2010, 12 de agosto de 2010, 14 de octubre de 2010 y 27 de diciembre de 2011 respectivamente, adicionó actividades contractuales, prorrogó en 27 meses el plazo de ejecución de la obra hasta el 28 de febrero de 2012 y con un valor adicional de \$1.824.809.359, cuando en los estudios previos, el pliego de condiciones y contrato se fijó el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2009, lo anterior, por causa de una deficiente planeación, ocasionando una presunta vulneración a los principios de la contratación estatal, Artículos 1, 2, 6 y 122, 209 de la Constitución Política; artículo 23 de la Ley 80 de 1993, artículo 3 de la ley 152 de 1994, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 del 2002.

Hallazgo No. 3 Acta de Suspensión No. 1. Administrativo con incidencia Penal y Disciplinaria.

Se evidenció que mediante acta No. 1 de noviembre 24 de 2009 se suspende por 90 días el contrato de obra No. 41.51.1.14.07.051-2009, con el Consorcio Pavimentos MCO, justificada en la falta de recursos para la ejecución de la reposición de las redes de servicios públicos de acueducto y alcantarillado y pendiente la aprobación de los diseños por parte de Emcali EICE ESP, cuando en verdad en el Registro Presupuestal No. 4500033431, de fecha 17 de noviembre

Claridad debida • Calidad de vida!



de 2009, soportaba los recursos necesarios para las citadas obras por valor de \$ 364.894.570 incluidas en el contrato inicial.

Lo anterior, por realizar una actuación indebida transgrediendo presuntamente el Art. 286 del Código Penal, conducta tipificada como Falsedad ideológica en documento público y el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 del 2002.

FIDEL LOZANO RENGIFO
Director Técnico ante Sector Físico

LUIS CARLOS PIMIENTA R.
Auditor II

ÁNGELA MARÍA PÉREZ VIÑA
Auditor Fiscal I

Claridad debida • Calidad de vida!

