

DIRECCION TECNICA DE INFRAESTRUCTURA FISICA

150.07.07

Doctor
HUMBERTO SWANN BARONA
Gerente
ACUAVALLE S.A. E.S.P.
Presente

Asunto: Tramite Final Derecho de Petición CACCI 1861, 20-febrero-2013

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, en ejercicio de la función que le compete, recibió Derecho de Petición trasladado por el Alcalde Municipal de La Cumbre, por medio del cual la comunidad de la Vereda Morales jurisdicción del Municipio de La Cumbre, “manifiestan su gran preocupación por el estado del proyecto Acueducto Morales debido a que no ha cumplido con las expectativas iniciales”.

La Dirección Técnica de Infraestructura Física, con el fin de atender lo requerido, realizó las siguientes actuaciones:

1. ESTUDIO SOLICITADO

Mediante el Derecho de Petición con radicado 1861 de 20 de febrero de 2013, los habitantes de la Vereda Morales y San Isidro, tienen las siguientes pretensiones:

“Muy comedidamente solicitamos a ustedes como contraloría el seguimiento a la ejecución del PROYECTO ACUEDUCTO MORALES con el fin de que los recursos asignados por las entidades como CVC, ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE LA CUMBRE VALLE y entidades involucradas P.A.A.R. y ACUAVALLE realicen con buen manejo los recursos para poder que se alcance a terminar en su totalidad este acueducto que tanto se requiere ya que nos ha costado tanto esfuerzo lograrlo”.

2. LABORES REALIZADAS

Del análisis documental a la información aportada por los peticionarios, la cual fue complementada por ACUAVALLE S.A. E.S.P. mediante visita fiscal practicada por este organismo de control el día 26 de febrero de 2013 y la remitida mediante los oficios 2533 y 2674 suscritos los días 6 y 11 de marzo de 2013, se obtiene la siguiente información:

- Mediante el Convenio de Asociación CVC No. 097 de 2008, celebrado entre el Departamento del Valle del Cauca; La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca C.V.C.; La Sociedad de Acueductos y Alcantarillados del Valle S.A E.S.P. ACUAVALLE S.A. E.S.P y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia - Comité Departamental de Cafeteros del Valle, con objeto: *“Aportar los recursos necesarios para adelantar de manera concertada la construcción de sistemas de abasto de agua en la zona rural del departamento del Valle del Cauca, que conlleven al mejoramiento de la prestación del servicio a las comunidades en términos de calidad, cantidad, eficiencia y eficacia, enmarcados en las siguientes características: Plan de mejoramiento del recurso hídrico en las cuencas, finalización de las estructuras requeridas para la rehabilitación y/o construcción de nuevos sistemas, desarrollo de programas de capacitación a las juntas administradoras del servicio, al uso y manejo eficiente del agua y la sostenibilidad de sistemas en el mediano largo plazo en los proyectos que intervengan en desarrollo del P.A.AR”,* por valor de \$9.600.000.000 y que establece en la cláusula tercera, que el ejecutor será la Sociedad de Acueductos y Alcantarillados del Valle – Acuavalle S.A E.S.P..

Del análisis al convenio se logró identificar que los recursos para el diseño y la construcción del Sistema de Abastecimiento de agua de la Vereda Morales en el Municipio de la Cumbre, se ejecutan a través de los siguientes contratos:

Contrato	No.	Objeto	Valor
Obra civil llave en mano	289-2009	Construcción (incluye diseños) para la optimización del acueducto del Corregimiento de Pavas y elaboración de estudios y diseños para la construcción e interconexión del Sistema de Abastecimiento de agua de la Vereda de Morales en el Municipio de La Cumbre.	\$168.685.527
Obra civil	076-2102	Construcción del acueducto rural colectivo (FASE I) de la Vereda Morales del	\$130.454.195

		Municipio de La Cumbre – Valle del Cauca – Programa de Abastecimiento de Agua Potable – P.A.AR.	
--	--	---	--

Revisados y analizados los planos aportados por Acuavalle S.A. E.S.P., que son parte del objeto del Contrato de obra civil llave en mano No. 289-2009 y que sirvieron de soporte para la suscripción y ejecución de las obras del contrato de obra civil, se obtuvo que dichos planos fueron entregados mediante acta de recibo definitivo de diseños el día 9 de mayo de 2010.

Se evidenció que los diseños aprobados en el contrato 098-2009 determinaron que la tubería a instalar en la construcción de interconexión del sistema de abastecimiento de agua de la Vereda de Morales en el Municipio de La Cumbre se debería ejecutar en diámetro de 3", dimensión que fue modificada en la ejecución del contrato de obra civil No. 076-2012 por uno menor el cual equivale a 2", sin que Acuavalle S.A. E.S.P. expusiera los documentos técnicos que autorizan tal modificación por parte del diseñador, razón por la cual la garantía que presentó el consultor para amparar la buena calidad y cumplimiento de los diseños se quedó sin argumentos legales en caso de una posible reclamación como consecuencia de un mal funcionamiento del sistema, por esta situación se advierte una actuación irregular de la interventoría y del contratante.

Para construir el proyecto del acueducto rural de la Vereda Morales, ACUAVALLE S.A E.S.P. celebró el Contrato de Obra Civil No. 076 de 2012, el día 31 de mayo de 2012, por valor de \$130.454.195, con las siguientes características:

- Objeto: *"Construcción del Acueducto Rural Colectivo (FASE 1) de la Vereda Morales del Municipio de La Cumbre – Valle del Cauca – Programa de Abastecimiento de Agua Rural P.A.A.R"*.
- Plazo: Cuatro (4) meses, contados a partir de la suscripción del acta de iniciación de la obra.
- Forma de Pago: ACUAVALLE S.A. E.S.P., se compromete a pagar al contratista el valor del presente contrato de la siguiente manera: 1.- Una anticipo del cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato, el cual será entregado por ACUAVALLE S.A. E.S.P. al contratista, previo cumplimiento de los requisitos de ejecución y legalización del contrato por parte del contratista y presentación de la cuenta de cobro respectiva. 2.- El cuarenta por ciento (40%) del valor contractual, mediante actas parciales de obra de acuerdo al avance de la misma, previo visto

bueno del Supervisor y del Subgerente Operativo. 3.- El 10% restante, mediante acta de liquidación final, para lo cual se medirá conjuntamente entre el Contratista y el Supervisor, la obra realizada satisfacción, la que se hará constar en acta firmada por el Gerente de ACUAVALLE S.A. E.S.P., el Subgerente Operativo, el Contratista y el Supervisor.

Dentro del expediente contractual, entre otros, se encontraron los siguientes documentos:

- Análisis de conveniencia y oportunidad para la intervención de la obra, de 21 de marzo de 2012.
- Condiciones técnicas particulares Anexo No. 8
- Propuesta del contratista de fecha 21 de mayo de 2012, por valor de \$130.454.195
- Contrato de Obra Civil No. 076 de 31 de mayo de 2012.
- Comprobante de Egreso No. 28369 de 12 de julio de 2012, por valor de \$65.227.097, por concepto de Anticipo del 50% Contrato 076-2012.
- Acta de inicio de 16 de agosto de 2012.
- Acta de pago parcial No. 01 de 16 de octubre de 2012, por valor de \$50.447.875.
- Acta de suspensión de 30 de noviembre de 2012.
- Acta de pago parcial No. 02 de 3 de diciembre de 2012, por valor de \$52.821.416.
- Acta de reinicio de 15 de febrero de 2013.

3. VISITA FISCAL AL SITIO OBJETO DEL CONTRATO

El día 27 de febrero de 2013, se practicó visita a la Vereda Morales, lugar donde se adelantan las obras del Contrato de Obra Civil No. 076 de 2012, para lo cual se contó con la participación del contratista, el interventor y el señor Héctor Fabio Erazo, presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Morales, evidenciando lo siguiente:

Se instaló la red de distribución de acueducto en tubería PVC de diámetro 2" en una longitud aproximada de 1.648 metros lineales, desde la parte baja de la Vereda donde existe un tanque de almacenamiento de agua en concreto de dimensiones aproximadas 4.30*3.30 metros (TANQUE 3) hasta otro tanque de almacenamiento existente construido en concreto de dimensiones 6.00*6.00, en la parte alta (TANQUE 4).

En el interior del tanque 3, se instaló una motobomba sumergible tipo lapicero la cual impulsa el agua a través de la tubería hasta el tanque 4.

Sobre la losa de cubierta del tanque 3, se construyó una caseta con un sistema liviano consistente en láminas de fibrocemento, apoyado en perfilera galvanizada con sus respectivos acabados, cubierta en lámina metaldeck, puerta metálica y cerramiento en malla galvanizada y parales en tubería galvanizada, rematada con 3 hilos de alambre de púas.

En el interior de la caseta se instaló el tablero de control con las acometidas y elementos eléctricos que permiten el funcionamiento del sistema.

Igualmente se evidenció que en el tanque 4 se realizaron adecuaciones, tales como: suministro e la instalación de tapas en lámina galvanizada sobre la losa del tanque, ventilaciones en accesorios PVC de diámetro 3", apoyo en concreto, pintura exterior de muro frontal, construcción de cajas en concreto para protección de las respectivas válvulas y arreglo de cerramiento con alambre de púas.

Como resultado del análisis documental al contrato No. 076 de 2012 y de la visita física se evidenció que la entidad presentó deficiencias en el seguimiento y ejecución de las obras que contrató, teniendo en cuenta que el plazo de ejecución del contrato venció y a la fecha el contratista, no ha cumplido la ejecución total del contrato, tal como se corroboró en la vista técnica, debido a que la obra se encuentra inconclusa, sin generar el beneficio a la comunidad y sin cumplir con los objetivos previstos.

Adicionalmente en el informe de la visita se consignaron las diferencias encontradas entre las actividades y cantidades liquidadas al contratista en las actas 1 y 2, contra las actividades y cantidades verificadas en la visita fiscal.

Para que la Sociedad de Acueductos y Alcantarillados del Valle – ACUAVALLE S.A E.S.P., ejerciera el derecho a la contradicción a las observaciones, se le remitió el informe en tres ocasiones los días 23 de abril de 2013 CACCI 3095, 7 de mayo de 2013, CACCI 000208 y el 15 de mayo de 2013 CACCI 3643

Mediante oficio AC-SOPER-3714 de 17 de mayo de 2013 ACUAVALLE S.A. E.S.P. dió respuesta una a una a las observaciones detectadas en la revisión documental y en la visita fiscal, adicionalmente, aportó documentos que incluyen registros fotográficos, informe de supervisión y control, solicitud de autorización de ítems adicionales de fecha 17 de diciembre de 2012 y balance de obra con las actividades ejecutadas..

Del análisis realizado por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca a esta respuesta y sus anexos, se deben hacer las siguientes precisiones:

- En relación a los planos y diseños, tal como se indicó en este informe, Acuavalle S.A. E.S.P. se limita a mencionar que los diseños fueron ajustados con base en un presupuesto de \$130.454.195, cifra que ya era conocida por Acuavalle S.A. E.S.P. de tiempo atrás, lo cual evidencia una indebida planeación, por lo que se suponía que los recursos disponibles para el proyecto, no serían suficientes para su buen funcionamiento, adicionalmente revisado el presupuesto de la entidad, este no contempló las acometidas domiciliarias, por lo que sería improbable alcanzar el propósito del proyecto, el cual consiste en mejorar la calidad de vida de los usuarios a través de la prestación de servicios de agua potable.
- De la modificación al diámetro aprobado por el consultor de 3" y que se termina ejecutando en 2", no se anexan los respectivos soportes técnicos a este cambio.
- Con relación al plazo contractual que se pactó por 120 días, si bien es cierto fue suspendido el 30 de noviembre de 2012, también es cierto que el día 15 de febrero de 2013 se suscribió acta de reinicio y se acordó que la nueva fecha de terminación sería el 01 de marzo de 2013, por lo tanto el plazo contractual estaría vencido, máxime si en el derecho de contradicción no se anexa documento alguno que desvirtúe lo expuesto anteriormente.
- Con relación al punto 3 en el cual se comenta: "que si bien es cierto el contrato se encontraba suspendido desde el 30 de noviembre de 2012, antes de dicha suspensión el Contratista ya había ejecutado varias actividades que en su momento habían sido reconocidas a satisfacción por parte de la interventoría asignada al proyecto", es preciso revisar lo consignado en la bitácora el día 8 de octubre de 2012 en la cual se escribe: "se inició la construcción de la caseta de control y el 2 de noviembre de 2012 se terminó su construcción", sin embargo a pesar de que se "autorizó" su construcción por parte de la interventoría en los nuevos materiales, Drywall terminada-lamina fibrocemento en ambas caras y tratamiento de junta con Sikadur panel-estuco relleno-estuco plástico exteriores y cinta malla-cubierta Stell Deck (incluye pintura exterior e interior), en el acta de pago parcial No. 2 de fecha 3 de diciembre de 2012, suscrita por la misma interventoría, se le canceló al contratista la caseta como si hubiera sido construida como fue presupuestada, o sea en muros en ladrillo común y losa maciza, lo que corrobora lo evidenciado, en el sentido de que se permitió la ejecución de obras sin estar previamente autorizadas
- Con relación al suministro e instalación del sistema de bombeo, el cual según lo anotado en bitácora el día 30 de noviembre de 2012, "se pone a

funcionar la motobomba con presencia de la Junta de Acción Comunal de Morales y funcionarios de la Alcaldía Municipal de La Cumbre, sin ningún contratiempo” se evidenció que a pesar de que se autorizó la construcción por parte de la interventoría discriminando las diferentes actividades que componen el sistema de bombeo, se liquida en el acta de pago parcial No. 2 de fecha 3 de diciembre de 2012, como se presupuestó originalmente o sea en un porcentaje por valor de \$27.039.600, sin saber este valor a que trabajos de los “aprobados” corresponden.

Estas actividades que fueron ejecutadas por el contratista sumadas a otras que fueron incluidas junto con la respuesta a las observaciones como ítems no previstos obras complementarias, mas las observaciones que fueron realizadas por liquidar obra que no fueron ejecutadas o liquidadas en mayores cantidades a las realmente ejecutadas, corroboran la falta de control y seguimiento por parte de la interventoría.

A efectos de verificar físicamente lo expuesto en el derecho de contradicción, el día 24 de mayo de 2013 se practicó nuevamente visita fiscal al sitio de ejecución de las obras y se verificó la ejecución uno a uno de los ítems no previstos, para lo cual en el acta de visita se dejó constancia de las actividades realizadas y de los compromisos pendientes por parte de Acuavalle S.A E.S.P. (Anexo Acta No. 001 de 24 de mayo de 2013), con el fin de aclarar las dudas con relación a algunas actividades y cantidades las cuales por razones del tiempo en que fueron ejecutadas, no fue posible verificar su ejecución ni se pueden observar por estar construidas bajo tierra.

El día 5 de junio de 2013 mediante oficio AC-SOPER-4100 radicado CACCI 5902 Acuavalle S.A. E.S.P., aporta 40 folios con los siguientes documentos de acuerdo con los compromisos adquiridos en el acta de 24 de mayo de 2013.

1. Relación de análisis unitarios de las actividades adicionales.
2. Aporte del registro fotográfico que evidencia la ejecución de las actividades que no se observan a primera vista.
3. Balance de obras realmente ejecutadas hasta la fecha, las cuales incluyen las obras por contrato y las actividades adicionales,

Así mismo, Acuavalle S.A E.S.P. complementa la anterior información el mismo día 5 de junio de 2013 mediante oficio C-SOPER-4101 radicado CACCI 5903 con la relación de memorias de cantidades de obra de las actividades adicionales, en 31 folios.

Comparadas las cantidades de obra de cada una de las actividades que componen el balance de obra del Contrato de Obra 076-2012 aportado mediante

oficio AC-SOPER-4100 de 5 de junio de 2013 por ACUAVALLE S.A E.S.P. en el cual se relacionan una a una las cantidades de obra ejecutadas que se cuantifican en la suma de \$130.454.195, contra el valor calculado por este organismo de control del total de las cantidades de obra y valores unitarios verificados en el análisis documental y en las visitas practicadas a la Vereda Morales, se obtiene que las actividades ejecutadas a la fecha equivalen a \$ 100.318.840, arrojando una diferencia de \$ 30.135.301.

Dicha diferencia, esta soportada en que en el balance de obra aportado por Acuavalle S.A. E.S.P., aparecen actividades que no se ejecutaron, actividades con mayores cantidades de obra de las físicamente verificadas y actividades con mayores valores unitarios a los reglamentados por Acuavalle S.A. E.S.P. según los precios del listado de PRECIOS UNITARIOS Y MANO DE OBRA AÑO 2012 de ACUAVALLE S.A E.S.P.

Estas deficiencias en el control y seguimiento por parte de la entidad contratante al contrato, contribuyeron al no cumplimiento de los cometidos y fines esenciales del Estado, además de incumplir con las obligaciones pactadas en el contrato.

Lo anterior, genera un presunto daño patrimonial al estado por valor de \$30.135.301, como consecuencia de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente por el no cumplimiento de los cometidos y fines esenciales, es este caso en particular el objetivo pretendido con la contratación, como era el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios a través entre otros de la prestación de servicios de agua potable a través del programa P.A.A.R. en sectores rurales del Departamento del Valle del Cauca.

4. CONCLUSIONES

Producto del análisis final se configuran dos hallazgos administrativos, uno con incidencia disciplinaria y el otro con incidencia fiscal, los cuales serán trasladados a las entidades competentes para su respectivo trámite:

Hallazgo Disciplinario

En la evaluación del Contrato de obra civil No. 076-2012 suscrito por ACUAVALLE S.A. E.S.P., se evidenció que la entidad presenta deficiencias en el seguimiento, control y ejecución de las obras que contrató, lo anterior se fundamenta entre otras, en que el plazo de ejecución del contrato venció y a la fecha el contratista, no ha cumplido la ejecución total de la obra, tal como se corroboró en las visitas técnicas a la obra, en las cuales se evidencio que la obra se encontró inconclusa, sin generar el beneficio a la comunidad y sin cumplir son los objetivos previstos.

Igualmente, en el cuerpo del informe, se describen irregularidades frente al cumplimiento de las funciones de la Interventoría y la Supervisión, consistentes en autorizar modificaciones a los diseños sin las respectivas autorizaciones del consultor, tal es el caso del cambio del diámetro de la tubería instalada (2") versus la tubería resultante en el diseño (3"); permitir la ejecución de obras cuando el contrato se encuentra suspendido; se autorizó el pago de actividades que no han sido ejecutadas, se autorizó el pago de mayores cantidades de obra a las realmente ejecutadas, se evidenció la ejecución de actividades sin estar previamente autorizadas y sin acordar los precios.

Actuaciones estas que configuran un presunto hallazgo disciplinario, lo anterior debido a que se incumple con lo estipulado en su estatuto de contratación el cual en su artículo 2 reglamentó sus principios, y ordena:

Todo proceso de contratación deberá estar soportando en un esfuerzo previo de planeación. Deberá analizarse detenidamente su conveniencia, y cuando la naturaleza del objeto lo amerite deberán elaborarse los estudios, diseños, proyectos y términos de referencia que permitan determinar claramente el objeto a contratar, buscando la adecuada utilización de los recursos y el aseguramiento de la calidad en la prestación del servicio.

Deberá lograrse la satisfacción y el cumplimiento de los fines de la contratación con procesos y procedimientos orientados a la reducción de costos

Los trabajadores de Acuavalle S.A E.S.P., estarán obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, respondiendo por sus actuaciones y omisiones, o por el incumplimiento de los deberes legales.

Los trámites deberán adelantarse con celeridad, eficiencia y eficacia tanto en la etapa precontractual como en la ejecución del contrato.

El incumplimiento de lo expuesto anteriormente, ocasionó deficiencias de control y seguimiento por parte de la entidad, razón por lo cual no se alcanzan los cometidos y fines esenciales del Estado, adicionalmente, se incumple con las obligaciones pactadas en el contrato.

Hallazgo Fiscal

Comparadas las cantidades de obra de cada una de las actividades que componen el balance de obra del Contrato de Obra 076-2012 aportado mediante

oficio AC-SOPER-4100 de 5 de junio de 2013 por ACUAVALLE S.A E.S.P. en el cual se relacionan una a una las cantidades de obra ejecutadas que se cuantifican en la suma de \$130.454.195, contra el valor calculado por este organismo de control del total de las cantidades de obra y valores unitarios verificados en el análisis documental y en las visitas practicadas a la Vereda Morales, se obtiene que las actividades ejecutadas a la fecha equivalen a \$ 100.318.840, arrojando una diferencia de \$ 30.135.301.

Dicha diferencia, esta soportada en que en el balance de obra aportado por Acuavalle S.A. E.S.P., aparecen actividades que no se ejecutaron, actividades con mayores cantidades de obra de las físicamente verificadas y actividades con mayores valores unitarios a los reglamentados por Acuavalle S.A. E.S.P. según el listado de PRECIOS UNITARIOS Y MANO DE OBRA AÑO 2012.

Estas deficiencias de control y seguimiento por parte de la entidad contratante contribuyeron al no cumplimiento de los cometidos y fines esenciales del Estado, además de incumplir con las obligaciones pactadas en el contrato.

Lo anterior, genera un presunto daño patrimonial al estado por valor de \$30.135.301, como consecuencia de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente por el no cumplimiento de los cometidos y fines esenciales, es este caso en particular el objetivo pretendido con la contratación, como era el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios a través entre otros de la prestación de servicios de agua potable a través del programa P.A.A.R. en sectores rurales del Departamento del Valle del Cauca.

El artículo 209 de la Constitución Política, reza: “La función administrativa está al servicio o los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)” (cursiva y negrilla fuera de texto).

De otra parte los principios del estatuto contractual de Acuavalle S.A. E.S.P., reglamentados en el artículo 2, establecen lo siguiente: “En el desarrollo de todos los procesos de contratación de ACUAVALLE S.A E.S.P. se cumplirán los siguientes principios: Transparencia, Planeación, Eficiencia, Buena Fe, Responsabilidad, Selección Objetiva, Celeridad y Autocontrol.

Por tanto, el principio de Planeación, dispone: Todo proceso de contratación deberá estar soportando en un esfuerzo previo de planeación. Deberá analizarse detenidamente su conveniencia, y cuando la naturaleza del objeto lo amerite deberán elaborarse los estudios, diseños, proyectos y términos de referencia que permitan determinar claramente el objeto a contratar, buscando la adecuada

utilización de los recursos y el aseguramiento de la calidad en la prestación del servicio.

A su vez el principio de Eficiencia, reza: Deberá lograrse la satisfacción y el cumplimiento de los fines de la contratación con procesos y procedimientos orientados a la reducción de costos

De otra parte, el principio de Responsabilidad, ordena: Los trabajadores de Acuavalle S.A E.S.P., estarán obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, respondiendo por sus actuaciones y omisiones, o por el incumplimiento de los deberes legales.

Con el principio de Celeridad, se busca: Los trámites deberán adelantarse con celeridad, eficiencia y eficacia tanto en la etapa precontractual como en la ejecución del contrato.

En conclusión, se obtiene que los deberes de las entidades estatales los cuales consisten en efectuar una adecuada y eficiente gestión en la administración de los recursos públicos puestos a su disposición, con el fin de lograr el cumplimiento de los fines encomendados generando bienestar y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos, no se cumplió de acuerdo a lo planeado y ejecutado con estos recursos de este contrato.

Atentamente,

RAMON ELIAS JIMENEZ ESCOBAR VoBo. VIVIANA CASTILLO RUIZ
Profesional Universitario Directora

Copias: Elizabeth Narváez Aguirre, Secretaria General CDVC
Consecutivo

Preparó: Ramón Elías Jiménez Escobar, Profesional Universitario

Anexos: Cuadro resumen de hallazgos (4 folios)
Anexo No. 01 Cuadro comparativo balance contra verificado en
visitas (6 folios)
Anexo No. 1 Registros fotográficos (3 folios)