

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

210000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D. C.
Carrera 8ª No. 10-65
Código Postal 111711
Bogotá D. C.

ASUNTO: Ejercicio de la Función de Advertencia, en razón al grave riesgo de afectación del patrimonio público Distrital, en cuantía de \$42.262 millones, con ocasión de la inconveniente suscripción del Contrato Interadministrativo de Administración Delegada No. 9-99-30500-0975-2013, por parte de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá- EAB ESP con la Empresa de Desarrollo Urbano EDU, de Medellín, con lo cual se eludió la modalidad de selección que correspondía surtir, todo en perjuicio de los intereses patrimoniales del mismo, máxime si se tienen en cuenta los honorarios por valor superior a los \$3.000 millones, incluido el IVA, a cancelarle al contratista; lo que no tendría lugar si directamente la empresa hubiese adelantado el proceso contractual para la ejecución de las correspondientes obras de rehabilitación de redes.

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que la función de control fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Distrito Capital, es necesario poner en su conocimiento los serios cuestionamientos que se tienen con respecto a la decisión que tomó la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, en adelante EAB ESP, de suscribir el citado Contrato Interadministrativo con la Empresa de Desarrollo Urbano -EDU de Medellín, con ocasión del cual le delegó la coordinación del proyecto de rehabilitación de redes de alcantarillado pluvial y/o sanitario y la ejecución de las correspondientes obras, con el pago de honorarios que superan los \$3.000 millones, incluido el IVA, dada la Administración Delegada contractualmente estipulada.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Cabe resaltar que las obligaciones contratadas con la contratista son las mismas que la EAB- ESP, asumió en el marco del Convenio Interadministrativo de Cooperación 1292 del 21 de diciembre de 2012, para la rehabilitación de la malla vial local, entre otros.

1. ANTECEDENTES

El Decreto Distrital 544 de 2012, *“Por medio del cual se dictan disposiciones para la ejecución de obras con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local”*, en su artículo 8° establece: *“La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. E.S.P. – EAAB, realizará el diagnóstico del estado de las redes de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial de conformidad con la priorización de los tramos viales a intervenir. Además garantizará la asignación y los recursos para la ejecución de las obras asociadas a las redes de alcantarillado sanitario y pluvial.”*

Con fecha 21 de diciembre de 2012, fue celebrado el Convenio Interadministrativo de Cooperación 1292, entre la Secretaría Distrital de Gobierno, la Secretaría Distrital de Movilidad, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación de la Malla Vial - UAERMV, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- EAAB ESP, el Jardín Botánico “José Celestino Mutis”, el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez -IDIPRON y los Fondos de Desarrollo Local del Distrito Capital.

El precitado convenio tiene por objeto:

“(…) la ejecución directa por parte de las Alcaldías Locales y demás entidades que son parte del mismo, de la construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de las vías locales, espacio público, adecuación de andenes para la movilidad de las personas en situación de discapacidad y la arborización de las zonas intervenidas, en desarrollo de la línea de inversión local - Malla Vial; con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local.”

2. HECHOS QUE GENERAN RIESGO Y QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA FISCAL.

Esta Contraloría, a través de la Dirección Sector Servicios Públicos, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital -PAD 2014, adelanta Auditoría Regular, Vigencia 2013 ante la EAB ESP; proceso auditor en el que fue

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

evaluado el Contrato Interadministrativo de Administración Delegada No. 9-99-30500-0975-2013, suscrito con la Empresa de Desarrollo Urbano EDU de Medellín; con ocasión de lo cual fueron detectadas serias falencias, las cuales son del siguiente alcance:

2.1 Con inobservancia del Manual de Contratación y del Estatuto Anticorrupción, el pasado 7 de noviembre, la EAB ESP suscribió El Contrato Interadministrativo de Administración Delegada No. 9-99-30500-0975-2013, por valor de \$42.262 millones, con lo cual eludió la Invitación Pública que estaba obligada a surtir.

Al respecto, es necesario precisar que dentro de las obligaciones a cargo de la EAB ESP, con ocasión del precitado Convenio Interadministrativo de Cooperación 1292 de 2012, están las previstas en los literales a) y d), relativas a la inspección y diagnóstico de las redes de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial de conformidad con la prioridad de los tramos a intervenir, así como la entrega a satisfacción de las obras de redes de los segmentos viales intervenidos, respectivamente.

La EAB ESP para dar cumplimiento a las precitadas obligaciones adquiridas en el señalado convenio, consideró que lo viable era la suscripción del Contrato Interadministrativo de Administración Delegada No. 9-99-30500-0975-2013, con la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU de Medellín, el que según la Cláusula PRIMERA, tiene por objeto:

“(...)a) Coordinar el Proyecto de Rehabilitación de Redes de alcantarillado Pluvial y/o Sanitario. b) ejecución de obras de rehabilitación de redes de acueducto, alcantarillado pluvial y/o sanitario en el marco de las obligaciones de la EAB ESP derivadas de la ejecución del Convenio 1292 de 2012(...)” (Negrillas fuera de texto).

Considera esta Contraloría que, la EAB ESP, para cumplir con las obligaciones que le impone el Convenio Interadministrativo de Cooperación 1292 de 2012, no tenía que recurrir a suscribir el citado contrato con la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU, habida cuenta que según lo previsto en el artículo 232 del Decreto 1364 de 2012, por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, el objeto principal de la misma lo constituye:

“(...)la gestión y operación urbana e inmobiliaria, el desarrollo, la ejecución, la asesoría y la consultoría de planes, programas y proyectos urbanos e

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

inmobiliarios, en el ámbito municipal, departamental, nacional e internacional”; lo que indica que la ejecución de obras de rehabilitación de redes de acueducto, alcantarillado pluvial y/o sanitario no propiamente hacen parte de su quehacer social, menos aún la coordinación de este tipo de proyectos; prueba de ello es que la experiencia que en su momento acreditó no da cuenta de la ejecución como tampoco de la contratación de obras del señalado tipo, sino de la realización de proyectos relacionados con la construcción y mejoramiento de espacios públicos, vivienda y recuperación del medio ambiente, lo que nada tiene que ver con la construcción de infraestructura de servicios y su puesta en marcha.

De ahí, que se considere que la EAB ESP, de una parte ha inobservado el artículo 92 del Estatuto Anticorrupción, adoptado mediante la Ley 1474 de 2011, el cual modifica el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, relativo a los Convenios Interadministrativos; normativa que supedita su procedencia, al señalado evento en que las obligaciones derivadas del mismo guarden relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, lo cual en el caso que ocupa nuestra atención no tiene lugar.

Adicionalmente, la citada disposición es clara al señalar que quedan exceptuados de la celebración convenios, los contratos los de obra y suministro entre otros, y no hay duda que el objeto del aludido Contrato Interadministrativo de Administración Delegada, está directamente relacionado con la rehabilitación de redes que implica la construcción de obras.

En igual forma, la EAB ESP de manera flagrante ha desatendido su Manual de Contratación, el que en el Artículo 25, señala que se acudirá a la Modalidad de Invitación Pública allí prevista, cuando la cuantía del contrato a celebrar supere los mil (1.000) SMLMV, los cuales a precios del 2013; cifra que en el presente caso, es bien superior, en atención a que en el referido Contrato Interadministrativo de Administración Delegada, se estipuló como valor del mismo \$42. 262 millones.

Así las cosas, no resulta comprensible la razón por la que la EAB ESP, no adelantó directamente el correspondiente proceso contractual, más aún cuando la citada modalidad de selección garantiza al Distrito la participación de una pluralidad de oferentes, lo cual redundaría en beneficio de los intereses patrimoniales del Distrito Capital.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Es oportuno recordar que en materia de Derecho Público la sumisión de la Administración al principio de legalidad supone particular exigencia a sus agentes a la hora de contratar; exigencias proyectadas también sobre la determinación de precios y su mantenimiento en la ejecución.

En este orden de ideas, considera esta Contraloría que la EAB ESP, procedió de manera ligera a la suscripción del mencionado Contrato Interadministrativo, sólo con el propósito de eludir la señalada modalidad de selección y en su afán de no quedar incurso en la prohibición que impone la Ley 996 de 2005 (Parágrafo del Artículo 38), de no celebrar Convenios Interadministrativos cuatro (4) meses antes a las elecciones.

2.2 De ejecutarse el referido contrato en los términos pactados, el Distrito Capital está abocado a pagar más de \$3.000 millones, por concepto de honorarios a la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU de Medellín, lo cual no tendría lugar si la misma directamente hubiese adelantado el proceso contractual para la ejecución de las señaladas obras.

Llama la atención que la EAB ESP, a sabiendas que lo requerido es la ejecución de obras de rehabilitación de redes de acueducto y alcantarillado, haya procedido a suscribir el mencionado Contrato de Administración Delegada, con el reconocimiento de unos cuantiosos honorarios que superan los \$3.000 millones, para que la empresa contratista de Medellín, a su vez se encargara únicamente de la contratación de las mismas; así lo confirma el texto del referido instrumento de gestión, olvidando que la administración pública está al servicio de los intereses generales, conforme lo prevé el artículo 209 Constitucional, y que para su ejercicio se fundamenta en los principios allí previstos, como los de moralidad y de economía.

No resulta comprensible que una empresa con la trayectoria que tiene la EAB ESP, de más de 100 años en la ejecución de obras de rehabilitación de redes de acueducto y alcantarillado pluvial y sanitario, en el caso en estudio haya procedido a tercerizar el proceso de selección del contratista para la ejecución de las mismas, para que conforme quedó contractualmente previsto, la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU, sea la encargada de “(...) adelantar todo el proceso de contratación necesario para la ejecución de las obras ...”

Luego, no es de recibo que la EAB ESP, en su interés de justificar la procedencia de la aludida contratación, haya argumentado no contar con la infraestructura operativa necesaria para la ejecución de las obras, cuando como

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

lo vamos a demostrar la misma durante la vigencia 2013, realizó 194 invitaciones públicas, de las cuales 9 están relacionadas con el mismo objeto contractualmente pactado en el Contrato Interadministrativo de Administración Delegada, según lo ilustra el siguiente cuadro:

CUADRO No. 1

Numero de contrato	Tipo de Invitación	Fecha de Suscripción del Contrato	Clase de Contrato	Objeto	Valor total contrato
1-01-35100-0094-2013	PUBLICA	27/02/2013	OBRA CIVIL	CONSTRUCCION REDES DE ALCANTARILLADO SANITARIO, ALCANTARILLADO PLUVIAL Y ACUEDUCTO EN EL BARRIO SAN PEDRO DE LA LOCALIDAD DE BOS	2.750.459.103,00
1-01-32100-1117-2013	PUBLICA	02/12/2013	OBRA CIVIL	OBRAS COMPLEMENTARIAS BARRIO LA GRANJA: REHABILITACION REDES DE ALCANTARILLADO SANITARIO Y CONSTRUCCION DE ALCANTARILLADO PLUVIA LOCALIDAD DE ENGATIVA	7.657.341.904,00
1-01-34100-1147-2013	PUBLICA	05/12/2013	OBRA CIVIL	CONSTRUCCION DE REDES DE ALCANTARILLADO SANITARIO Y PLUVIAL, COLECTORES, INTERCEPTORES, BOX-COULVERT Y ESTRUCTURAS HIDRÁULICAS	10.358.415.009,00
1-01-34100-1162-2013	PUBLICA	07/12/2013	OBRA CIVIL	REHABILITACIÓN DE LAS REDES LOCALES DE ALCANTARILLADO SANITARIO Y PLUVIAL DEL BARRIO MUZÚ, DE LA LOCALIDAD DE PUENTE ARANDA, EN	30.072.243.750,00
1-01-35100-1201-2013	PUBLICA	12/12/2013	OBRA CIVIL	REHABILITACIÓN RED ALCANTARILLADO PLUVIAL Y RENOVACIÓN RED ALCANTARILLADO SANITARIO CARRERA 72N BIS ENTRE CALLE 40C SUR Y CALLE	630.650.566,00
1-01-34100-1297-2013	PUBLICA	21/12/2013	OBRA CIVIL	REHABILITACIÓN DE LAS REDES LOCALES DE ALCANTARILLADO SANITARIO Y PLUVIAL DEL BARRIO TUNJUELITO- FASE II, DE LA LOCALIDAD DE TUN	27.974.588.750,00
1-01-31300-1358-2013	PUBLICA	26/12/2013	OBRA CIVIL	REHABILITACION DE REDES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO PLUVIAL Y SANITARIO, REDES DE ETB, CODENSA Y RECONSTRUCCION DE VIAS, ANDE	1.548.373.853,00
1-01-31300-1470-2013	PUBLICA	27/12/2013	OBRA CIVIL	REHABILITACION DE PUNTOS CRITICOS EN REDES DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO PLUVIAL Y SANITARIO EN LA UPZ LOS CEDROS DE LA ZONA 1	7.795.518.840,00
1-01-31100-1492-2013	PUBLICA	27/12/2013	OBRA CIVIL	OBRAS DE REHABILITACION PUNTOS CRITICOS EN REDES DE ALCANTARILLADO PLUVIAL Y SANITARIO EN LA LOCALIDADES DE USAQUÉN, SUBA Y CHA	6.664.782.720,00

Fuente: Listado invitaciones públicas 2013 - EAB

Como podemos observar, ocho de los nueve procesos contractuales tomados como referencia, fueron celebrados con posterioridad al Contrato Interadministrativo de Administración Delegada No. 9-99-30500-0975-2013, materia de cuestionamiento; lo cual significa que la empresa llevó a cabo de manera directa los correspondientes procesos contractuales, mediante la modalidad de selección prevista en su Manual de Contratación de la Invitación Pública.

Cabe señalar que la EAB ESP al delegar en la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU de Medellín, la tarea de contratar la ejecución de los recursos para la construcción de las señaladas obras de rehabilitación de redes de acueducto

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

pluvial y/o sanitario, el Distrito Capital va a pagar un mayor valor por las mismas, dado el incremento que representa el reconocimiento de los honorarios pactados en cifra superior a los \$3.000 millones, incluido el IVA, todo por no haberse ocupado directamente del correspondiente proceso contractual.

Según se conoció, el presupuesto oficial total de la señalada contratación asciende a la suma de \$42.264 millones, que se invertirían de la siguiente manera: \$39.124 millones, entre costos directos e indirectos de las obras de rehabilitación y unos honorarios del 7% sobre el importe de la obra e interventoría que equivalen a \$2.637 millones, a los que aplicado el IVA de 432 millones, alcanzan la cifra de \$3.138 millones, dada la administración delegada a la que de manera desafortunada e inconveniente hizo uso en el caso que nos ocupa la EAB ESP.

2.3 Con la celebración del señalado Contrato Interadministrativo de Administración Delegada, actualmente se encuentran en riesgo de pérdida \$39.124 millones, como quiera que no existe evidencia que la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín tenga experiencia tanto en la administración de recursos destinados a la rehabilitación de redes de acueducto, alcantarillado pluvial y/o sanitario, como en la ejecución directa del señalado tipo de infraestructura de servicios públicos.

Es necesario recordar que, en el marco del Convenio 1292 de 2012 se atribuye a la EAB-ESP la responsabilidad de realizar la inspección y diagnóstico del estado de las redes de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial, acompañamiento técnico antes, durante y después de la ejecución de las obras, designar a un coordinador técnico, garantizar que los recursos aportados por aquella sean destinados a la intervención de redes, entregar a satisfacción las obras de las redes de los segmentos viales intervenidos.

Actividades que implican el correspondiente diagnóstico a partir del Sistema de Información Geográfico (SIG) de la EAB-ESP, propiedades de la tubería y tramos viales priorizados utilizando el método tradicional a zanja abierta y tecnología CIPP sin zanja.

Es así, como el pluricitado Convenio 1292 de 2012 plantea la intervención de 2006 CIV'S (segmentos viales) de los cuales 1588 son de rehabilitación, en 608 se intervienen redes de la EAB-ESP y en 224 se adelantan estudios por parte de la misma para la intervención de redes; proyectándose, según metas 750

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

tramos y/o segmentos viales a cargo de ésta, en lo que tiene que ver con redes de acueducto y alcantarillado.

En este orden de ideas, no resulta coherente que a pesar de que la EAB ESP cuente con la capacidad, estudios previos (Sistema de Información Geográfica – SIG entre otros) y su reconocida experiencia en la ejecución de redes de acueducto y alcantarillado en la ciudad y municipios vecinos, para el proceso contractual que hemos venido haciendo referencia, ahora argumente que no cuenta con la capacidad operativa para atender directamente la ejecución de las obras de rehabilitación mencionadas, sólo con la finalidad de justificar la coordinación y administración del proyecto en cabeza de una empresa que verbigracia, debe trasladar y/o contar con nuevo personal, con los costos que esto representa, y que como se dijo antes, no acreditó experiencia en el tema específico de la rehabilitación de redes de alcantarillado pluvial y/o sanitario.

Así que existe el riesgo que se presenten mayores costos a los contractualmente previstos, si se tiene en cuenta que para la ejecución física de las obras se proyecta intervenirlas en cinco grupos y en cinco frentes por grupo semanalmente, que incluyen las localidades de Kennedy, Tunjuelito, Fontibón, Engativá, Usaquén, Chapinero, Barrios Unidos, Teusaquillo, San Cristóbal, Usme, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar.

Lo anterior indica que se construirían 25 tramos a la semana, que equivaldrían a siete meses de ejecución de obras, destacando en este punto que el éxito de la intervención oportuna de cada uno de los tramos depende de la coordinación interinstitucional con las demás entidades involucradas en el cumplimiento del convenio 1292 de 2012; lo que pone de presente que, previamente a la intervención por parte de la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín- EDU, la UAERMV tendrá que hacer el cajeo de la vía, siendo esta actividad un aspecto crítico para el inicio de los correspondientes tramos de rehabilitación de redes de alcantarillado pluvial y/o sanitario.

Luego, eventualmente pueden presentarse retrasos en la programación de obra y adiciones al contrato, dado que el contratista de la Empresa de Desarrollo Urbano EDU de Medellín, tendría que asumir parte de la excavación del cajeo para cumplir con el cronograma establecido.

Así, que no deja de ser preocupante que, en tratándose de un Contrato Interadministrativo, al contratista no le asiste la obligación legal de tramitar la expedición de póliza de seguros alguna; motivo por el cual, en el presente caso,

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

al Distrito nadie le garantiza el buen manejo de los recursos públicos involucrados en el señalado Contrato Interadministrativo de Administración Delegada.

De ahí, que en esta oportunidad se ha hecho uso de la función de advertencia, con el exclusivo propósito que su despacho adelante acciones efectivas tendientes a impedir la ocurrencia de los señalados riesgos de afectación del patrimonio público en cuantía superior a los \$42.262 millones.

En los anteriores términos, respetando la plena autonomía que tiene la Administración para la toma de decisiones, este Órgano de Control pone en su conocimiento para los fines pertinentes los señalados hechos, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, frente a las situaciones consolidadas. De no estar de acuerdo con las observaciones, le solicito aportar las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Respetuosamente solicito al señor Alcalde Mayor que dentro de los 10 días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, se sirva informar a este Organismo de Control Fiscal, sobre las acciones concretas que adelantará su despacho, en orden a impedir la ocurrencia de los señalados riesgos de afectación del patrimonio público distrital a que anteriormente se hizo alusión.

Cordial saludo,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Lilliana Medina Páez, Subdirectora de Fiscalización de Acueducto y Saneamiento Básico.
Aprobó: José Hermes Borda, Director Servicios Públicos. *JHB*
Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora. *AB*