



VISITA FISCAL INTERCEPTOR TUNJUELO - CANOAS

DIRECCIÓN SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS
EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA D.C.
E.A.A.B. SA ESP

VIGENCIA: 2013

Elaboró:

Julián Darío Henao Cardona
Jose Alberto Romero
Carmen Felisa Arellano Mosos
Alberto De Jesús Gómez Barrios
Luís Fernando Barrero Arévalo
Javier Guillermo Cifuentes Barato

Aprobó: Director sectorial de Servicios Públicos
José Hermes Borda García

SEPTIEMBRE 04 DE 2013

TABLA DE CONTENIDO

	<i>PAG.</i>
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.	3
1.1 ANTECEDENTES	3
1.2 ASPECTOS TÉCNICOS DEL CONTRATO	6
1.3 ASPECTOS CONTABLES Y FINANCIEROS DEL CONTRATO	14
1.3.1 Manejo del anticipo:	15
1.3.1.1 Pago del anticipo:	15
1.3.1.2 Manejo de los rendimientos financieros del anticipo.	17
1.3.1.3 Manejo de los recursos del anticipo durante la ejecución del contrato.	17
2. RESULTADOS OBTENIDOS.	18
2.1 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	18
2.2 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA.	19
2.3 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA.	19
2.4 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA.	20
2.5 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.	21
3. ANEXOS	27
3.1 ANEXO No.1: CUADRO DE OBSERVACIONES.	27

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.

En cumplimiento de las funciones de control fiscal establecidas en el artículo 268 de la Constitución Política, la ley 42 de 1993 (ley sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen), el Acuerdo 519 de 2012 y la Resolución 015 de 2013 emanada por este ente de control, se efectuó la Visita Fiscal a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP – EAAB ESP, cuya asignación establece Evaluar el Proyecto Interceptor Tunjuelo Canoas – Rio Bogotá (en adelante ITC) de lo ejecutado hasta la fecha de inicio de esta actuación fiscal.

En desarrollo de esta Visita Fiscal, se solicitó a la empresa una presentación general del proyecto en comento, junto con las solicitudes a las áreas responsables del proyecto de tal modo que la EAAB suministrara la información pertinente para la verificación y estado actual de la ejecución del contrato y su interventoría externa y los documentos adicionales que los soportan.

Adicionalmente, se realizaron las actas concernientes a diferentes visitas administrativas realizadas con los funcionarios responsables del proyecto en la empresa o de las áreas vinculadas del proyecto, para que de primera mano el Gerente Corporativo del Sistema Maestro, el Director de Red Troncal y los asesores jurídicos entregaran la información solicitada por este ente de control. También se realizaron actas de visita con la firma de interventoría externa contratada, al igual que se realizó reunión con el apoderado jurídico que defiende los intereses de la EAAB en relación con el Saneamiento del río Bogotá.

1.1 ANTECEDENTES

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, profirió fallo en la Acción Popular No. 01 – 479, ordenando la descontaminación del río Bogotá. En consecuencia la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, publicó el proceso de invitación pública ICSM-731-2009, y adjudicándolo el día 30 de diciembre de 2009 mediante el Contrato de Obra bajo la modalidad llave en mano No. 1-01-25500-1115-2009 al Consorcio Canoas, por el valor de \$ 243.117.273.906.

El contrato se inició el 26 de febrero de 2010, con plazo inicial de 30 meses, se le realizaron algunas modificaciones y fue prorrogado por 87 días para un plazo total de ejecución de 32 meses y 26 días, se realizó suspensión por 100 días, se reinició el 13 de diciembre de 2012 y terminó el 20 de noviembre de 2012.

El inicio del interceptor Tunjuelo - Canoas corresponde a la estructura de empalme de túneles, dentro del cual se desarrolla la unión de los túneles IFT e ITB que da inicio al ITC. El ITC transcurre en sentido sur occidental hacia el sitio denominado Canoas del municipio de Soacha, su alineamiento fue definido de forma que permitiera el desarrollo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

urbano de la zona noroccidental de Soacha. De igual manera, el alineamiento sigue la zona de ronda del río Bogotá, cumpliendo dos objetivos fundamentales; el constituirse como una barrera urbana para la expansión del municipio; y dar mayor facilidades para la negociación predial a que haya lugar, puesto que la zona de ronda tiene una limitación de uso que es compatible con la construcción del interceptor.

Igualmente; la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP; realizó el proceso de invitación pública ICSM-731-2009, de donde se suscribió el contrato de obra 1-01-25500-1115-2009 Consorcio Canoas, tenía por objeto *“el diseño, construcción y puesta en operación de un túnel bajo la modalidad llave en mano, para el sistema de alcantarillado troncal Tunjuelo – Canoas – Río Bogotá”*. El valor inicial fue de \$243.117,3 millones y el plazo de ejecución inicial fue de 30 meses, suscrito el 30 de diciembre de 2009, inició el 26 de febrero de 2010 y se suscribió acta de terminación el 4 diciembre del 2012.

De lo anterior, el proceso para la interventoría mediante ICSM-1029-2009, el cual fue adjudicado al Consorcio Canoas Interventoría a través del contrato No. **1-15-25500-1112-2009**, cuyo objeto es la *“Interventoría al contrato de diseño, construcción y puesta en operación de un túnel bajo la modalidad llave en mano, para el sistema de alcantarillado troncal Tunjuelo-Canoas-río Bogotá”*, en un plazo de 33 meses, contados a partir de la fecha del acta de iniciación, la cual fue suscrita el día 26 de febrero de 2010, por un valor de \$9.969.874.200 incluido IVA. En el presente informe la interventoría hace un compendio de los avances.

El contrato 1-01-25500-1115-2009 con el Consorcio Canoas al tratarse en su objeto como diseño y construcción del ITC bajo la modalidad de llave en mano a precios fijos, el cual de manera sucinta, se resume como la determinación de construir varios pozos o cámaras en su función para la inspección, mantenimiento y conexión, en el trazado ejecutando un túnel principal de 4,2 metros de diámetro y un túnel de fuga o de emergencia de 3,2 metros de diámetro, establecidos con base en los diseños derivados de una consultoría que denominaron como la ingeniería básica, que dará solución a la situación de contaminación en esta parte de la ciudad por el impacto ambiental que producen las aguas servidas y pluviales vertidas en el río Bogotá, para lograr el saneamiento de este cuerpo de agua que recoge la cuenca hidrográfica que cubre el Distrito Capital.

En desarrollo del contrato se deben determinar los diseños definitivos de detalle, los cuales fundamentados en aspectos técnicos o geológicos podían variar el número de pozos y su ubicación, lo mismo que el trazado de los dos túneles principal y de emergencia, como parte de los riesgos sin que esto afectara el valor del contrato, decisiones que estarían avaladas por la firma de interventoría externa contratada. Los detalles de las nueve (9) actividades generales del contrato 1115-2009, se discriminan de forma global en porcentajes discriminados en cada caso del valor total, tal como se observa en el cuadro siguiente.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CUADRO No.1

ACTIVIDADES DISEÑO Y CONSTRUCCION ITC - CONTRATO 1115-2009			
ITEM	DESCRIPCIÓN	PRECIO TOTAL	% PARTIC
1	Estudios y Diseños para la Construcción (Actividad 1 - Formulario 1).	5.834.814.574	2,4%
2	Manejo Ambiental e Impacto Urbano y Gestión Social.	972.469.096	0,4%
3	Construcción Interceptor Tunjuelo Canoas del pozo ITC 1 al ITC 12. (Km)	111.104.594.175	45,7%
4	Construcción pozos de inspección, mantenimiento y conexión.	43.761.109.303	18,0%
5	Diseño, Construcción del pozo ITC 12, incluye suministro, montaje y puesta en operación de las estructuras requeridas para la distribución de caudales.	2.431.172.739	1,0%
6	Construcción túnel de emergencia del ITC 12 a la estructura de entrega al Rio Bogotá.	53.485.800.259	22,0%
7	Construcción estructura de entrega del túnel de emergencia al Rio Bogotá.	4.376.110.930	1,8%
8	Construcción del Interceptor Soacha.	13.857.684.613	5,7%
9	Obras y actividades complementarias.	7.293.518.217	3,0%
	TOTAL	243.117.273.906	100,0%

FU

ENTE: Elaboración propia, datos EAAB, 2013

Los eventos más relevantes del contrato se presentan en el siguiente cuadro, donde se fija la fecha de cada uno de estos.

CUADRO No. 2

PRINCIPALES EVENTOS DEL CONTRATO 1115 - 2009

EVENTO	FECHA
FECHA SUSCRIPCION	30-Dic-09
FECHA GIRO ANTICIPO	30-Dic-09
FECHA PRIMER RETIRO	05-Feb-10
FECHA SEGUNDO RETIRO	12-Feb-10
FECHA TERCER RETIRO	25-Feb-10
FECHA INICIO CONTRATO	26-Feb-10
FECHA SUSPENSIÓN	26-Jul-12
FECHA REINICIO CONDICIONAL	29-Oct-12
FECHA ACTA TERMINACION OBRA*	20-Nov-12

Fuente: EAAB - Interventoría.

En cuanto al contrato de interventoría 1-01-25500-1112-2009 con la firma Interventora Consorcio Canoas por \$9.969.874.200, en su estado se encuentra terminado con acta de febrero 21 de 2013 y en proceso de liquidación.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 No. 26A-10

PBX 3358888

1.2 ASPECTOS TÉCNICOS DEL CONTRATO

Este contrato llave en mano a precio global y fijo, en su interpretación desde el enfoque técnico se tiene que lo entregado por la EAAB como ingeniería básica para la construcción de los túneles del ITC es meramente de referencia, por tanto el contratista de la obra asume la responsabilidad del proyecto y de todos los riesgos en sus actividades durante la ejecución, salvo aquellos que se establecen taxativamente como de responsabilidad de la EAAB previstos en el contrato para la gestión predial (permisos o compra conforme a la ingeniería básica) y los de tipo regulatorio. Es así, que al establecerse los diseños detallados completos, estos definirían finalmente la ubicación de los pozos y el alineamiento de los túneles, momento en que se deben generar las fichas prediales de los terrenos y sus documentos soportes, ya sea de los que estaban tentativos con base en el corredor geográfico establecido en la ingeniería básica o de los nuevos predios y así proceder a los permisos o la compra de los terrenos para la ejecución del ITC.

El contratista de obra bajo esta modalidad, también debe prever situaciones anticipándose a las posibles contingencias como son las aguas subterráneas, el nivel freático y lo concerniente a los eventos de temporada invernal, para lo cual cuenta con información previa disponible por diferentes medios, que sirven para los estudios definitivos tendientes a realizar los diseños de ingeniería de detalle, con la salvedad de los hechos o eventos impredecibles denominados legalmente como de fuerza mayor.

Todos los estudios geotécnicos finales son responsabilidad del contratista y sus efectos, a lo que se añaden los riesgos en cuanto a los tiempos calculados para culminar los tramites prediales, teniendo en cuenta que estas dependen de terceros como son los propietarios y las entidades encargadas de otorgar los permisos ambientales o resoluciones de utilidad pública, dando como resultado atrasos en los planes de trabajo que son ajenas a las partes, convirtiéndose en hitos críticos en el desarrollo de la programación para esta modalidad contractual.

Se entiende que todos los recursos entregados al contratista para la ejecución del proyecto, se deben invertir de la forma estipulada contractualmente, amortizándose el costo de los tangibles durante la ejecución del ITC, por lo que los equipos y maquinas especiales que se compran para cumplir con el objeto de construcción de los túneles, al final se entienden como propiedad del contratista, que en este contrato permitió que las TBM podrían ser vendidas, pactadas bajo una condición de recompra establecida por el contratista, por un valor remanente determinado por parte del fabricante que se estipula para una fecha específica en el contrato, pues este es el único interesado en tener parte de esas maquinas no convencionales, pues en condiciones normales ningún contratista podría usar equipos o maquinas de estas características en otro proyecto sin la debida adecuación o ajuste que solamente es realizada por el fabricante.

Estas maquinas tuneladoras TBM (tunnel boring machine), en su tecnología utilizan como metodología constructiva con recubrimiento en dovelas de concreto (segmentos-

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

casquetes) para la construcción de túneles en suelo blando (arcillas) con alta saturación de agua, o en el peor de los casos en suelo duro (rocas) con elevado nivel freático. En la metodología constructiva de esta tecnología, la forma de empuje de la tuneladora se realiza mediante escudo en el frente de trabajo bajo condiciones de presión balanceada (cerca de 300 psi) en la cabeza corte, esta presión no permite que colapse el suelo blando o por el nivel freático en el frente de corte del túnel y las mismas condiciones naturales de perforación a estas profundidades (entre 20 y 70 metros de profundidad en el trazado de los túneles).

En cuanto a la metodología constructiva usada en los pozos o cámaras, que tienen la función de inspección, mantenimiento y algunos con conexión (colillas) para futuras expansiones de redes existentes o por construir; los pozos ITC-8 e ITC-8A y el ITC-10 se construyeron metodológicamente mediante pilotes secantes de 35 metros de longitud y 88 cm de diámetro denominados primarios y de 78 cm de diámetro para los secundarios y también con muros tipo diafragma o paneles; y los otros pozos ITC-2 a ITC-11 se previeron en su construcción con pilotes tangentes o mediante muros tipo diafragma (pantallas).

Como los pozos se debían estar contruidos antes que la maquina TBM pasara en su ubicación conforme a lo planteado por el contratista en su método constructivo, en el sitio del pozo por donde esta debía atravesar la pared, se contemplaba contar con concreto plástico (sin presencia de acero de refuerzo) para facilidad de perforación y garantizar un mejor ensamble entre las estructuras.

Con base en lo contratado y lo plasmado en el objeto, enmarcados en las nueve (9) actividades ya descritas en el cuadro No.1, en desarrollo de la presente Visita Fiscal se verificaron aquellos ítems que para este ente de control presentaron la mayor relevancia técnica dentro 95,45 % del avance físico alcanzado en la ejecución del contrato, observándose los trabajos ejecutados y no ejecutados así:

-ITEM 1: Estudios y Diseños para la Construcción (Actividad 1 - Formulario 1).

Con base en la información suministrada por la EAAB y la interventoría en desarrollo de las actas administrativas realizadas, se revisaron los estudios y diseños para la construcción objeto del contrato partiendo de lo propuesto en la ingeniería básica para el ITC (solo de referencia), que son el punto de partida para la ingeniería de detalle, teniendo presente que por la modalidad de este contrato algunas partes podrían variar cuando en la ejecución se encuentren condiciones geológicas y técnicas en el desarrollo del proceso constructivo que inicialmente planteaba la realización; de i) diez (10) pozos o cámaras los cuales podrían tener como función la inspección y mantenimiento y/o conexión; ii) un (1) pozo particular ITC-12 para inspección, mantenimiento y conexión con el túnel de emergencia, junto con los elementos necesarios para la puesta en operación y la estructura para la distribución de caudales; iii) un (1) túnel principal de 8.120,53 metros de longitud con diámetro de 4,2 metros mediante la tecnología constructiva de tuneladora TBM; iv) un (1) túnel de emergencia de 2.998,21 metros de longitud con diámetro de 3,2

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

metros con dos opciones constructivas (método convencional-voladura o con tuneladora TBM, y v) una (1) estructura de descarga del túnel de emergencia al río Bogotá.

-ITEM 3: Construcción Interceptor Tunjuelo Canoas del pozo ITC 1 al ITC 12. (Km)

Según información suministrada por la EAAB y con la interventoría externa surtida de las actas administrativas realizadas por el equipo auditor, la construcción final del túnel principal entre el pozo ITC-1 (ya construido como parte del IFT) y el pozo ITC-12 (que conecta con el túnel de emergencia), después de los diseños detallados alcanzo 8.901,20 metros, aumentándose en 780,67 metros en su longitud, sin que se afectara técnicamente la futura operación del ITC en cuanto a la capacidad hidráulica, además financieramente no significó pago adicional en el contrato, pues por la modalidad contractual solo se pagaría el precio global y fijo establecido para este Ítem. Esto quiere decir, que indistintamente de la longitud establecida inicialmente en la ingeniería básica para este túnel principal, sea que se construyera mayor o menor longitud, el valor único a pagar sería el pactado inicialmente tal como se aprecia en el cuadro No.1 de actividades para este propósito.

Ahora, con respecto al empuje de lanzamiento de maquina TBM de 4,2 m de diámetro (en adelante TBM 4200) desde el ITC-8 hacia el ITC-1, se tenía inicialmente programada el alistamiento en diciembre 31 de 2010, pero el real inicio de estos trabajos se hizo hasta febrero 26 de 2011 y comenzando el empuje desde el ITC-8 hacia el ITC-1 de la TBM 4200 en mayo de 2011 en virtud de los problemas prediales. Según información obtenida, el rendimiento promedio de la TBM es de 24 metros por día trabajado de túnel, calculado para 24 días efectivos al mes en condiciones normales.

En septiembre 09 de 2011, se realiza acta de arreglo directo entre las partes, el contratista, la interventoría y la EAAB, con el fin de cambiar el alineamiento del túnel principal y en consecuencia del túnel de emergencia, debido a la decisión de ubicar el pozo ITC – 12 en otro predio que es contiguo a este. Este cambio de alineamiento del túnel principal y su terminación en septiembre 4 de 2012 como punto final ubicado en el subsuelo del predio denominado INVIAS determinando así, la nueva ubicación del ITC – 12 en donde hoy en día se superpone el túnel principal con el túnel de emergencia a una profundidad de 70 metros de la superficie de este predio.

ITEM 4: Construcción pozos de inspección, mantenimiento y conexión.

En cuanto a los diez (10) pozos inicialmente propuestos en la ingeniería básica, no se ejecutaron los pozos ITC-9 y ITC-11 por dificultades prediales, solo construyéndose ocho (8) pozos.

De lo anterior, los pozos ITC-8 e ITC-8A se construyeron, teniendo la función además de la de inspección y mantenimiento, como ser el sitio determinado por el contratista como el pozo de trabajo para el lanzamiento de la maquina TBM 4200 para la construcción del túnel principal, ya que su posición estaba en el punto medio de este túnel. El pozo ITC-8

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

tuvo dificultades prediales en cuanto a la resolución de declaratoria de utilidad del predio, según el plan de trabajo se estimó la fecha de inicio de construcción de este pozo en abril 15 de 2010, pero por estas dificultades solo se pudieron iniciar a partir de junio 16 de 2010, a pesar de que el contratista de obra a su riesgo solicitó un permiso temporal con el propietario del predio mediante un contrato de arrendamiento para adelantar obras. Actualmente el pozo ITC 8 está terminado y en el ITC-8A falta por rematar detalles menores porque allí se encuentra ubicada la infraestructura de servicios auxiliares necesarios para el funcionamiento de la TBM 4200.

El ITC-9 que no se construyó por problemas prediales, tenía la función de conexión con posibles expansiones del municipio de Soacha (sector Tierra Blanca) y áreas aferentes (aguas residuales combinadas). En enero 31 de 2012 se firmó el acta de permiso entre los propietarios de la Hacienda La Macarena y la EAAB, la cual se le comunicó al contratista Consorcio Canoas en febrero 13 de 2012. A partir de abril 04 de 2012 tenía el contratista plazo de cinco (5) meses para la construcción de este pozo, indistintamente de si la maquina TBM 4200 había superado esta abscisa, estando dentro del plazo contractual. Este hecho que fue objetado por la interventoría externa, exigiéndole la construcción del pozo.

El pozo ITC-10 se construyó, teniendo la función además de la inspección y mantenimiento, la conexión con el Interceptor Soacha (4,5 km en tubería de 40 centímetros de diámetro) que hace parte de este contrato, faltando por construir el vano (espacio vacío y/o orificio) que comunica al pozo ITC-10 con el túnel del ITC, siendo la razón que el contratista por motivos de seguridad al pasar por ese punto las líneas de suministro de los servicios auxiliares de la TBM 4200 que está en funcionamiento mínimo en el lugar asignado para el pozo ITC-12.

El ITC-11 que tampoco fue construido por problemas prediales, este no tenía la connotación de conexión a futuro, razón que no fue admitida por la interventoría objetando esta decisión que tomo el contratista. Tampoco, se han construido las vías de acceso para este pozo ITC-11, como las del pozo ITC-4 también por problemas prediales.

ITEM 5: Diseño, Construcción del pozo ITC 12, incluye suministro, montaje y puesta en operación de las estructuras requeridas para la distribución de caudales.

Con base en la información suministrada por la EAAB y la interventoría externa surtida de las actas administrativas realizadas, este pozo ITC-12 no se construyó aunque se hicieron los diseños de ingeniería de detalle, paralelamente mientras se concebían los detalles, no hubo acuerdo con el propietario de la Hacienda Canoas para el permiso de servidumbre, porque aunque hubo notificación en noviembre de 2010 de la resolución de utilidad pública en este predio, para su negociación no hubo definición de uso del suelo en el Plan de Ordenamiento Territorial-POT del municipio de Soacha, por tanto el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC no pudo realizar el respectivo avalúo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Este pozo ITC-12, tenía como función la de conectar a futuro la Estación Elevadora de Aguas Residuales Canoas – EEARC y de allí con la futura Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas – PTAR Canoas, obras significativas que estaban previstas en su ubicación según la ingeniería básica en el predio denominado Hacienda Canoas.

Así, en el pozo ITC-8A en febrero de 2012 estaba para lanzarse la maquina TBM 4200 desde este pozo hacia el pozo ITC-12, iniciando el empuje en marzo de 2012. Para la adquisición del predio Canoas aun no se resolvía el problema predial, se establece como alternativa empujar el túnel hacia el predio contiguo denominado INVIAS (propiedad de la Nación), lo que obligó al llegar la maquina al pozo ITC-10, cambiar el alineamiento inicial del túnel en sus diseños detallados, a una nueva ubicación de este ITC-12 en este nuevo predio, que en su estudio geológico determinaba una condición nueva (topográfica y geotécnica del suelo), hecho que explica la variación de la longitud de los túneles principal y de emergencia en las cantidades ya explicadas.

Esta condición geológica del nuevo predio donde se construiría el ITC-12, es diametralmente opuesta a las condiciones inicial que tenía el suelo en la Hacienda Canoas, por tanto el diámetro de este pozo inicial era de 12 metros, cambiando a 65 metros y con una profundidad inicial de 35 metros pasando al doble, o sea 70 metros, lo que llevo a un prediseño denominado pozo único que incluye funciones de criba y succión de la futura estación elevadora, situación que no se ha definido y que tampoco fue avalada por la interventoría externa, debido a la medida cautelar del Consejo de Estado en cuanto a no realizar actividades en torno al nuevo ITC-12 que puedan comprometer la construcción la futura construcción de la EEARC y la PTAR Canoas y de las pruebas de la puesta en operación del sistema que toman como base los manuales de operación de los otros interceptores ya construidos con sus estructuras de control de caudales.

Cuando la maquina TBM 4200 había llegado al nuevo punto de ubicación del ITC-12 (predio INVIAS) y se pretendía sacar junto con la maquina TBM de 3,2 m de diámetro (de ahora en adelante TBM 3200) que ya se encontraba en ese punto en julio 10 de 2011 cuando se termino el túnel de emergencia, y al no tener una decisión de la construcción del ITC-12 para también sacar las dos maquinas, situación que se prolongó hasta julio 26 de 2012 cuando se presenta el pronunciamiento del Consejo de Estado que suspendió el contrato 1115-2009.

ITEM 6: Construcción túnel de emergencia del ITC 12 a la estructura de entrega al río Bogotá.

Con base en la información suministrada por la EAAB y la interventoría en desarrollo de las actas administrativas realizadas la construcción final del túnel de emergencia entre el pozo ITC-12 (hoy sin construir) y la estructura de descarga o entrega al río Bogotá, finalmente después de los diseños detallados este alcanzó los 2.233,40 metros, disminuyéndose en 764,81 metros en su longitud, esto sin afectar técnicamente la futura

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

operación del ITC y del sistema, hecho que no significó pago adicional en el contrato, pues por la modalidad solo se pagaría el precio global fijo establecido.

El contratista asumió a su riesgo utilizar para la construcción de este túnel, al disponer de una tuneladora TBM 3200, pues se contemplaba también esta opción. Este túnel se terminó en julio de 2011 como punto final ubicado en el subsuelo del predio INVIAS determinado para el ITC-12, situado a 7,69 m de diferencia a cota clave (punto superior) de la parte final del túnel principal. Según información obtenida, el rendimiento promedio de la TBM es de 24 metros por día trabajado de túnel, calculado para 24 días efectivos al mes en condiciones normales.

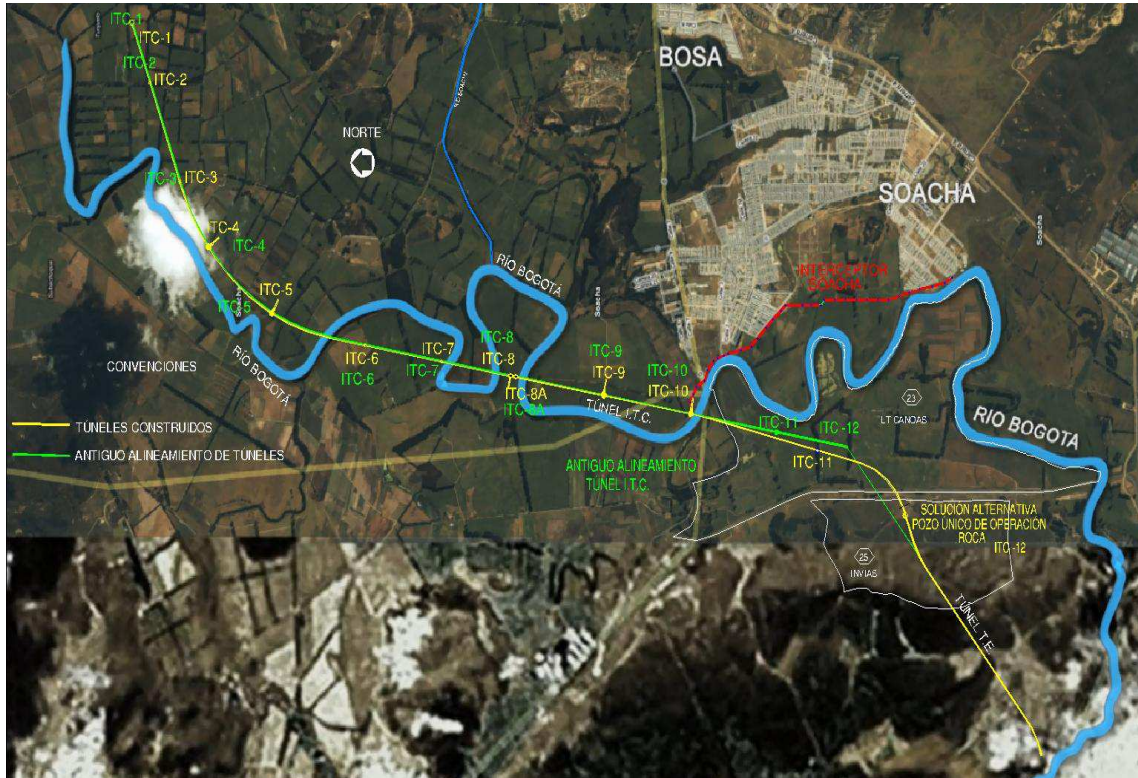
ITEM 7: Construcción estructura de entrega del túnel de emergencia al río Bogotá.

No se construyó parte de esta estructura de entrega al río Bogotá en el punto denominado el Charquito. Esta estructura de entrega comprendía al final del túnel de emergencia (descole) la construcción de un box coulvert (cajón de conducción), de una piscina de quietamiento y el dissipador de energía. Las partes de este Ítem que no se pudieron ejecutar, corresponde a la piscina de quietamiento y al dissipador de energía porque allí se encuentran la infraestructura de servicios con equipos auxiliares de la tuneladora TBM 3200, maquina que actualmente se ubica en el lugar previsto para la construcción del ITC-12.

ITEM 9: Obras y actividades complementarias.

En cuanto a las obras y actividades complementarios informa la EAAB y la interventoría en desarrollo de las actas administrativas realizadas, i) no se construyó el puente de acceso sobre río Bogotá que conecta hacia el municipio de la Mesa (Cundinamarca) debido a que la autoridad ambiental Corporación Autónoma Regional - CAR no concedió el permiso de ocupación del cauce del río; ii) no se construyeron las vías de acceso a los pozos ITC-4, ITC-11 e ITC-12 por dificultades prediales y iii) la puesta en operación del sistema al no construirse el ITC-12, que conecta el túnel principal con el túnel de emergencia del ITC y con la estructura de entrega al río Bogotá. En la fotografía satelital se puede observar la ubicación y el alineamiento final de los túneles como la posición del actual para construir el ITC-12.

GRÁFICA No. 1
FOTO SATELITAL ALINEAMINETO INICIAL Y FINAL ITC Y UBICACIÓN POZOS



FUENTE: EAAB, 2013

Con base en lo anteriormente tratado y conforme a lo establecido en el cuadro No.1 de las Actividades de Diseño y Construcción del ITC en este contrato y además por lo verificado por este ente de control en la Visita Fiscal, al tomar la información suministrada por la EAAB y la interventoría en desarrollo de las actas administrativas realizadas, en cuanto a los aspectos técnicos contractuales en las partes constitutivas de algunas de las actividades ya descritas como trabajos no ejecutados, se tienen como observaciones valoradas por parte de la interventoría, teniendo presente la naturaleza del contrato como es el diseño, construcción y puesta en operación de los túneles del ITC que hace parte de un sistema Troncal de Alcantarillado combinado, dentro del proyecto de Saneamiento del Rio Bogotá, que bajo la modalidad de llave en mano a precio global y fijo, se resumen los valores de las obras complementarias y accesorias a los túneles principal y de emergencia no ejecutadas que son parte del 5% del contrato que no se pagaron como se muestra en el siguiente cuadro:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO No. 3
TRABAJOS NO EJECUTADOS**

ITEM	ACTIVIDAD	ACCION/LABOR	VALORACION*
4	Construcción de pozos o cámaras para inspección, mantenimiento y conexión	-Pozos ITC-9 e ITC-11. -Vano (orificio) del ITC-10 que comunica con el túnel principal	6.442.607.758 4.862.345
5	Diseño, construcción del ITC-12, incluyendo suministro, montaje y puesta en operación de la distribución de caudales	-Pozo ITC-12	2.358.237.557
7	Estructura de entrega al Rio Bogotá	-Piscina de aquietamiento y disipador de energía	1.118.339.460
8	Construcción del Interceptor Soacha	-Manija de conexión entre el ITC y el interceptor Soacha	48.623.455
9	Obras y actividades complementarias	-Puente de acceso vía La Mesa. -Vías de acceso al pozo ITC-4, ITC-11 e ITC-12. -Puesta en operación	121.558.637 234.608.170 850.910.459
			11.179.747.841

FUENTE: Elaboración propia, datos EAAB, 2013

Finalmente desde la óptica técnica, teniendo como base lo observado por este ente de control y ante el estado actual del contrato 1115-2009 *“Diseño, construcción y puesta en operación de un túnel bajo la modalidad llave en mano, a precio global y fijo, para el sistema de alcantarillado troncal Tunjuelo-Canoas-Rio Bogotá”* con acta de terminación y acta de recibo y entrega faltando la liquidación que este en proceso, se puede concluir a esta altura del proyecto, que el objeto de construir los túneles del ITC se encuentran terminados como se evidencia en el esquema descrito inmerso en la foto satelital . El túnel principal de 4,2 metros de diámetro y una longitud de 8.901,20 metros, con una capacidad hidráulica de 36, 2 metros cúbicos por segundo a flujo libre por gravedad, diseñado también como condición externa para trabajar en condiciones presurizadas hasta 20 metros de columna de agua. El túnel de emergencia de 3,2 metros de diámetro y una longitud de 2.233,40 metros, con una capacidad hidráulica de 40 metros cúbicos por segundo a flujo libre por gravedad, diseñado también como condición externa para trabajar en condiciones presurizadas hasta 20 metros de columna de agua.

En cuanto a las obras asociadas y de las complementarias, faltando el 5%, del total de la obra, las partes acordaron que las actividades globales, que no se construyeron, debido a que no se contaban con los permisos ambientales y la compra de algunos predios, sumado la Acción Popular No. 01-479 donde el Consejo de Estado ordenó la suspensión

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 No. 26A-10

PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de la misma y en consecuencia no permitieron la puesta en operación del sistema de interceptores que componen la Red Troncal de Alcantarillado del Distrito Capital y del municipio de Soacha.

1.3 ASPECTOS CONTABLES Y FINANCIEROS DEL CONTRATO

En desarrollo del contrato de obra 1115 de 2009, se realizaron 31 actas de avance de obra, las cuales suman un valor ejecutado de la obra de \$232.055.437.925, que corresponde al 95,45% del valor del contrato, con sus respectivas actas de ajuste. Quedando pendiente por ejecutar la suma de \$11.062.835.981 correspondiente al 4.55%, donde se incluye la puesta en operación (\$850.910.459), Vías de Acceso a Plataformas de Pozos (\$234.608.170), Vano del pozo (orificio) ITC 10 que comunica al Túnel (\$4.862.345), Manija del Interceptor Canoas (\$48.623.455), valores estos que no fueron ejecutados debido a la orden del Consejo de Estado de suspender las obras, lo que indica que este contrato se encuentra en litigio y hasta que no se termine el proceso jurídico para entrar a efectuar la liquidación total del contrato.

En cuanto a la aplica una retención de garantía por el 5%, es decir para las facturas principales se acumuló un valor de \$11.548.070.515 y de los ajustes a facturas se acumularon \$600.981.776, para un total equivalente a \$12.149.052.291, por este concepto.

El desarrollo del contrato se distribuye entre nueve (9) actividades, para efectos de control de avance del proyecto, en el siguiente cuadro se presentan los valores de cada una de estas actividades, donde sobresale la actividad de construcción del túnel principal, que participa con el 45% del valor del contrato, seguido de la construcción del túnel de emergencia, que participa con el 22% y la construcción de los pozos de inspección, que porcentaje con el 18%, siendo estas las actividades más significativas del contrato.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CUADRO No. 4

PRESUPUESTO CONTRATO INTERCEPTOR TUNJUELO CANOAS		
DESCRIPCIÓN	PRECIO TOTAL	% PARTICIPA
Estudios y Diseños para la Construcción (Actividad 1 - Formulario 1).	5.834.814.574	2,4%
Manejo Ambiental e Impacto Urbano y Gestión Social.	972.469.096	0,4%
Construcción Interceptor Tunjuelo Canoas del pozo ITC 1 al ITC 12. (Km)	111.104.594.175	45,7%
Construcción pozos de inspección, mantenimiento y conexión.	43.761.109.303	18,0%
Diseño, Construcción del pozo ITC 12, incluye suministro, montaje y puesta en operación de las estructuras requeridas para la distribución de caudales.	2.431.172.739	1,0%
Construcción túnel de emergencia del ITC 12 a la estructura de entrega al Río Bogotá.	53.485.800.259	22,0%
Construcción estructura de entrega del túnel de emergencia al Río Bogotá.	4.376.110.930	1,8%
Construcción del Interceptor Soacha.	13.857.684.613	5,7%
Obras y actividades complementarias.	7.293.518.217	3,0%
TOTAL	243.117.273.906	100,0%
Fuente: EAAB - ESP		

1.3.1 Manejo del anticipo:

En el manejo del anticipo se presentaron algunas observaciones que se detallan en los siguientes numerales:

1.3.1.1 Pago del anticipo:

Teniendo en cuenta que el contrato de obra 1115 de 2009, se suscribió el día 30 de diciembre de 2009, se evidencia que el mismo día se efectuó el pago del anticipo, por valor de \$48.623.454.781 lo que indica que la EAAB, en su afán de dejar legalizada la contratación de la vigencia de 2009, con el fin de ejecutar los recursos de la misma vigencia, procede a efectuar los giros correspondientes sin que se analice las características de cada uno de los contratos.

La interventoría de obra realiza 31 actas, en donde se evidencia la amortización y ejecución del contrato, el anticipo se amortizó por valor un valor neto de \$46.192.282.042 valor este que fue amortizado a través de la facturación presentada por el contratista, desde el 5 de abril de 2010 hasta el 15 de marzo de 2013.

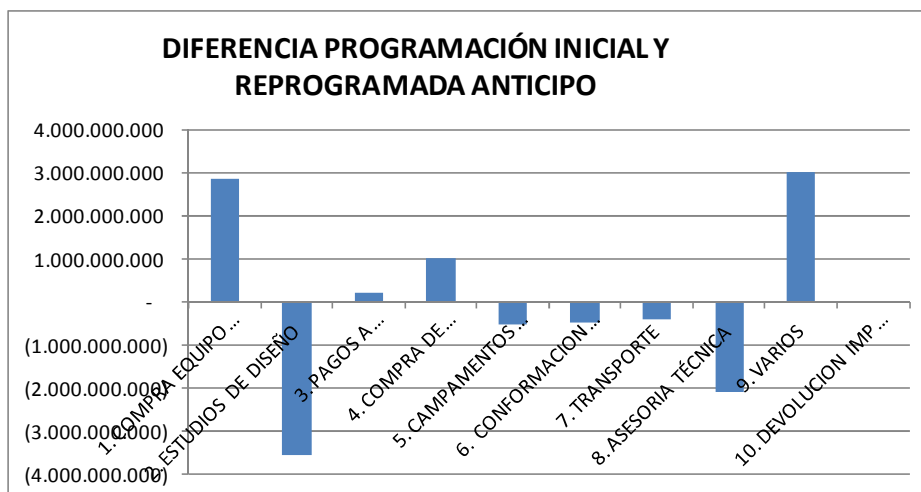
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CUADRO No. 5

MODIFICACIONES AL USO DEL ANTICIPO					
ACTIVIDAD	%	VR INICIAL	%	VR REPROGRAMADO JUNIO	DIFERENCIA INICIAL VS. REPROGRAMADO
1. COMPRA EQUIPO TBM	50,0%	24.311.727.391	55,9%	27.183.727.391	2.872.000.000
2. ESTUDIOS DE DISEÑO	8,0%	3.889.876.382	0,7%	322.052.723	(3.567.823.659)
3. PAGOS A SUBCONTRATISTAS	4,0%	1.944.938.191	4,5%	2.164.939.000	220.000.809
4. COMPRA DE MATERIALES	5,2%	2.517.559.102	7,2%	3.517.559.000	999.999.898
5. CAMPAMENTOS ZONAS DE DEPÓSITO	5,4%	2.646.759.109	4,4%	2.118.232.117	(528.526.992)
6. CONFORMACION VIAS DE ACCESO	9,6%	4.646.759.109	8,5%	4.153.309.363	(493.449.746)
7. TRANSPORTE	3,0%	1.458.703.643	2,1%	1.042.492.762	(416.210.881)
8. ASESORIA TÉCNICA	6,7%	3.250.531.112	2,4%	1.159.196.013	(2.091.335.099)
9. VARIOS	3,1%	1.525.428.003	9,3%	4.530.773.673	3.005.345.670
10. DEVOLUCION IMP DE GUERRA	5,0%	2.431.172.739	5,0%	2.431.172.739	-
TOTALES	100,0%	48.623.454.781	100,0%	48.623.454.781	-

FUENTE: Firma interventora.

GRAFICO No. 2



Es evidente la reprogramación que se da a las actividades planteadas inicialmente para el uso del anticipo, donde la firma interventora fundamenta la modificación en que no se incluyó inicialmente el impuesto de guerra, pero en el cuadro anterior se observa que este ítem se mantiene en los dos escenarios. En la modificación se presenta un cambio sustancial de la actividad de estudio de diseño, la cual se reduce en un 99%, la actividad

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 No. 26A-10

PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de asesoría técnica se reduce en un 64% y por otra parte la actividad varios se incrementó en un 300%.

1.3.1.2 Manejo de los rendimientos financieros del anticipo.

El artículo segundo del contrato de obra establece que se deben liquidar los intereses del anticipo en forma mensual, la empresa contratista empieza a efectuar las consignaciones en el Banco Popular tardíamente.

Al efectuar análisis de la utilización del anticipo entregado el 30 de diciembre de 2009 por valor de \$48.623.454.781 se observa que a 31 de marzo de 2010 se tenía una ejecución del mismo por valor de \$30.225.434.670,00 equivalente al 62.16%, como lo indican los retiros efectuados por el contratista, sin embargo en la factura numero 2 se amortiza tan solo el 1% del mismo, lo anterior indica la indebida utilización de los recursos entregados al contratista sin que se evidencie un soporte que sustente estos movimientos por parte del contratista.

1.3.1.3 Manejo de los recursos del anticipo durante la ejecución del contrato.

Se evidencia que en febrero de 2010 se inician los retiros de los recursos del anticipo, logrando establecer que durante este mes fueron mayores los retiros frente a lo reportado por el contratista de lo ejecutado, en marzo se arrastra el saldo que quedo a finales de febrero y así sucesivamente, evidenciando que el contratista siempre contó con altos recursos disponibles, situación que indica que los recursos del anticipo no fueron manejados en forma adecuada.

Es preciso aclarar que la empresa interventora, en ningún momento alerto a la EAAB sobre estos manejos de los recursos entregados al contratista, situación esta que no se evidencia en ninguno de sus informes, ni presentó recomendación para corregir estos hechos y muestra de ello es lo que indica el flujo de efectivo, siempre las cifras de los retiros más los saldos del mes anterior, donde se observa que los saldos siempre fueron mayores frente a lo ejecutado del contrato, situación que se presentó en todos los meses de ejecución del contrato.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS OBTENIDOS.

2.1 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA

CUADRO No.6

MANEJO DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS							
GENERADOS ANTICIPO				RECIBIDOS POR ACUEDUCTO		DIFERENCIA GENERADO RECIBIDO	
FECHA	VALOR-DAVIVIENDA	VALOR CORREAL	TOTAL RENDIMIENTOS	FECHA	VALOR	FECHA	SALDO POR CONSIGNAR
Dic-09	5.279.566,09		5.279.566,00				5.279.566,09
Ene-10	81.834.420,91		81.834.420,91				87.113.987,00
Feb-10	60.818.214,48	6.411.000,00	67.229.214,48		5.279.566,09		142.652.635,39
Mar-10	36.000.937,55	7.274.000,00	43.274.937,55	30/03/2010	81.385.578	DIC 09 y ENE 10	97.267.994,94
Abr-10	27.090.925,93	3.077.000,00	30.167.925,93	12/04/2010	67.229.214	Feb-10	57.129.706,87
May-10	21.257.257,75	892.000,00	22.149.257,75	21/04/2010	43.274.938	Mar-10	35.112.026,62
Jun-10	16.644.366,89	916.000,00	17.560.366,89	27/05/2010	30.167.926	Abr-10	21.588.467,51
Jul-10	14.331.257,76	532.000,00	14.331.257,76	06/07/2010	22.149.258	May-10	13.770.467,27
Ago-10	9.183.398,51	742.000,00	9.925.398,51	09/08/2010	17.560.367	Jun-10	5.393.498,78
Sep-10	6.373.290,94	1.434.000,00	7.807.290,94	17/09/2010	14.863.258	Jul-10	(3.096.468,28)
Oct-10	1.614.880,00	2.109.000,00	3.723.880,00	21/10/2010	9.925.399	Ago-10	(11.406.987,28)
Nov-10				22/11/2010	7.807.291	Sep-10	(19.214.278,28)
Dic-10				03/12/2010	3.723.898	Oct-10	(22.938.176,28)
TOTAL	280.428.516,81	23.387.000,00	303.283.516,72		298.087.127		(17.658.610,19)

Fuente de Información: EXTRACTOS BANCARIOS Y CONSIGNACIONES CUENTA BANCO POPULAR

2.1.1.- Es evidente que hasta el 31 de marzo de 2010 se realiza la consignación por valor de \$81.385.578,00, correspondiente al 99,5% de los rendimientos financieros generados en el mes de enero de 2010, de otra parte el valor correcto a consignar en la misma fecha por valor de \$147.932.401, incluidos los rendimientos de los meses de diciembre de 2009, enero y febrero de 2010.

2.1.2.- La interventoría certifica rendimientos financieros por valor de \$23.387.000, generados por Correal, sin embargo esta auditoría no evidenció los soportes correspondientes que avalen dichos rendimientos, sin embargo se solicitaron por escrito a la EAAB, al no obtener una respuesta por parte de la interventoría, no obstante que la interventoría calcula el 2% de estos rendimientos, también es bien cierto que los recursos del erario público deben reposar en donde cada entidad estipule en el contrato para la conservación debida de los mismos.

2.1.3.-El valor certificado por la interventoría de los rendimientos consignados a la EAAB por valor de \$303.366.693 suma esta que difiere en \$5.728.409 del valor establecido por la contraloría por \$298.087.127, valor este que a pesar de haberse recibido el 31-12-2009

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

san solo es transferido a la EAAB el 10-10-2010, valor este que estuvo sin ser transferido por el contratista durante 10 meses, a la EAAB cuando lo pactado en el contrato era a los 30 días siguientes, es decir los de diciembre en enero 30 y así sucesivamente.

Este ente de control evidencia que no se presentó oportunidad en la consignación de los rendimientos financieros, registrados en el extracto bancario de la cuenta en donde se manejó el anticipo. Por lo descrito anteriormente es evidente que hay diferencias entre lo reportado y los soportes correspondientes al manejo de los rendimientos financieros del anticipo. Lo descrito anteriormente conllevó al incumplimiento de lo estipulado en la Ley 734, de 2002 artículo 27 y 34 numeral 2.

2.2 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Se presenta incumplimiento por parte del contratista **CONSORCIO CANOAS, contratista** al **PARAGRAFO SEGUNDO: El anticipo deberá consignarse en cuenta rentable o de ahorros. Los rendimientos financieros generados se consignarán en la cuenta del ACUEDUCTO DE BOGOTA, que disponga el Tesorero del mismo, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de abono en la respectiva cuenta rentable o de ahorros. Al verificar el cumplimiento de la anterior cláusula se evidencia que ni el Consorcio Canoas (contratista) ni la firma Interventora, acataron lo estipulado en este parágrafo, ya que este ente de control evidencia que los intereses generados por el anticipo entregado por valor de \$48.623.454.78, el día 30 de diciembre de 2009, la empresa contratista comienza a efectuar las consignaciones en el Banco Popular tardíamente.**

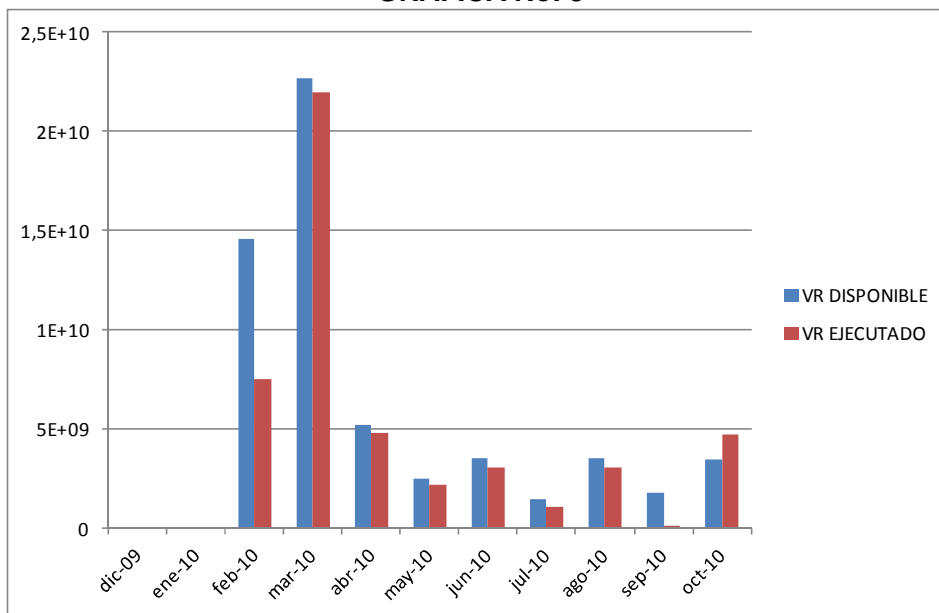
2.3 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

CUADRO No.7

RECURSOS DISPONIBLES Y EJECUCIÓN EN EL CONTRATO			
MES - AÑO	VR DISPONIBLE	VR EJECUTADO	DIFERENCIA
dic-09		-	
ene-10		-	
feb-10	14.560.654.219	7.543.602.984	7.017.051.235
mar-10	22.681.831.614	21.970.808.871	711.022.743
abr-10	5.180.238.789	4.787.577.173	392.661.616
may-10	2.540.580.744	2.218.890.087	321.690.657
jun-10	3.537.673.680	3.081.890.087	455.783.593
jul-10	1.503.874.352	1.107.333.746	396.540.606
ago-10	3.550.225.096	3.043.509.056	506.716.040
sep-10	1.808.150.254	160.455.943	1.647.694.311
oct-10	3.455.844.564	4.701.481.432	(1.245.636.868)

Fuente: FIRMA INTERVENTORA

GRAFICA No. 3



Como se indica tanto en el cuadro No.7, como en la grafica No.3, las cifras mostradas durante el mes de febrero de 2010 en donde el contratista procede a efectuar los retiros de los recursos del anticipo, logrando establecer que durante este mes fueron mayores los retiros frente a lo ejecutado; en el mes de marzo se arrastra el saldo que quedo a finales de febrero y así sucesivamente, logrando evidenciar por parte de esta auditoría que el contratista siempre mantuvo un disponible, lo que indica que no fueron manejados los recursos del anticipo con transparencia por parte del contratista, situación esta que no se dio a conocer por parte de la empresa interventora ya que leídos los informes de los mismos no se evidencia ninguna recomendación sobre estos manejos y muestra de ello es lo que indica el flujo de efectivo que siempre eran mayores la cifras tanto de los retiros y sus saldos frente a lo ejecutado.

Lo descrito anteriormente conllevó al incumplimiento de lo estipulado en la Ley 734, de 2002 artículo 27 y 34 numeral 2.

2.4 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

Al verificar los retiros efectuados por parte del Consorcio Canoas (contratista) los días 5, 12 y 25 de febrero de 2010 por valor de \$22.100.000.000, y al cruzarlo con el acta de inicio de obra, la cual tiene fecha de inicio 26 de febrero de 2010, se observa que la cuenta del manejo del anticipo presentó movimientos antes de la expedición de la misma, en donde el acta de inicio se considera para todos los efectos parte integrante del contrato. Por lo tanto se evidencia incumplimiento de lo establecido en la *cláusula “VIGESIMA, DOCUMENTOS DEL CONTRATO*, los documentos que a continuación se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

relacionan se consideran, para todos los efectos, parte integrantes del contratos y en consecuencia producen sus mismos efectos y obligaciones jurídicas y contractuales... y lo establecido en el Manual de Contratación artículo 33 de la Resolución 0618 de julio 17 de 2009, EJECUCIÓN DEL CONTRATO, para dar inicio a la ejecución de los contratos se requiere: orden de iniciación del contrato suscrita por el ordenar del gasto o el interventor del contrato.

Lo descrito anteriormente conllevó al incumplimiento de lo estipulado en la Ley 734, de 2002 artículo 27 y 34 numeral 2.

2.5 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.

En el transcurso de la visita fiscal se evidenció que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, profirió fallo en la Acción Popular No. 01 – 479, ordenando la descontaminación del río Bogotá. En consecuencia la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, publicó el proceso de invitación pública ICSM-731-2009, y adjudicándolo el día 30 de diciembre de 2009 mediante el Contrato de Obra bajo la modalidad llave en mano No. 1-01-25500-1115-2009 al Consorcio Canoas, por el valor de \$ 243.117.273.906.

El contrato llave en mano definido por la Corporación Andina de Fomento -CAF- como “*aquel en que el contratista se obliga frente al cliente o contratante, a cambio de un precio, generalmente alzado, a concebir, construir y poner en funcionamiento una obra determinada que él mismo previamente ha proyectado. En este tipo de contrato el énfasis ha de ponerse en la responsabilidad global que asume el contratista frente al cliente.*”

Sobre las características de los contratos llave en mano, el Consejo de Estado¹ ha manifestado que se asimilan, generalmente, a contratos de obra a precio fijo o global y en ellos los contratistas adquieren la obligación de entregar al operador, en estado de utilización y bajo su responsabilidad, determinadas obras generalmente sobre inmuebles.

A diferencia de los contratos tradicionales de construcción, en los contratos "llave en mano" la elaboración detallada del proyecto tiene lugar una vez concluido el contrato, circunstancia ésta que justifica conceder al contratista un derecho a introducir modificaciones en sus planos, a su propio coste y riesgo y siempre que se respeten los parámetros contractuales acordados (calidad, cantidades de

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL - Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO - Santa fe de Bogotá, D.C., dieciséis (16) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997) - Radicación número: 1013 - Actor: MINISTRO DE DESARROLLO ECONÓMICO - Referencia: Contratos de obra. Modalidad llave en mano. Principios de reciprocidad y de preferencia. Desagregación tecnológica.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

materias primas, rendimientos) sin que sea necesaria a tal efecto la propia aprobación del cliente.²

De lo expuesto anteriormente, se determina que el contrato No 1-01-25500-1115-2009, tiene dos características esenciales, la primera, que se pactó a un precio global fijo y la segunda, que el contratista se obliga a realizar los diseños al detalle, la ejecución y puesta en funcionamiento de la obra, en este caso el interceptor Tunjuelo-Canoas.

Es importante resaltar que dicho contrato es de resultado pues la obligación no es la de recibir partes de lo ejecutado, sino de recibir un producto terminado y presta a entrar en funcionamiento al finalizar el término de ejecución.

Con respecto al cumplimiento del objeto contractual y de acuerdo con la información que entrega el interventor de la obra, este manifiesta en el acta de entrega y recibo del contrato con fecha del 21 de febrero de 2013, que *“teniendo en cuenta lo anterior la interventoría hace constar que con las obras ejecutadas no se alcanzó el logro pleno del objeto del contrato y solo se certifica la entrega de las obras por parte del contratista y recibidas por parte de la interventoría a entera satisfacción luego de haberse ajustado y/o reparado algunas obras tal como quedo consignado en el acta de terminación suscrita el día cuatro (4) del mes de diciembre de 2012”* igualmente se elabora una relación de obras que no se ejecutaron como los son los pozos ITC-9, ITC 11 e ITC 12.

En ese mismo sentido la EAAB ESP y la interventoría manifiestan que *“Por lo anterior, de la información suministrada por la EAAB y la interventoría en desarrollo de las actas administrativas realizadas, i) no se construyó el puente de acceso sobre Río Bogotá que conecta hacia el municipio de La Mesa (Cundinamarca) debido a que la autoridad ambiental, Corporación Autónoma Regional - CAR no concedió el permiso de ocupación del cauce del río; ii) no se construyeron las vías de acceso a los pozos ITC-4, ITC-11 e ITC-12 por dificultades prediales y iii) la puesta en operación del sistema al no construirse el ITC-12, que conecta el túnel principal con el túnel de emergencia del ITC y con la estructura de entrega al Río Bogotá (...)”* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Como bien se desprende de la constancia que deja el interventor y la EAAB ESP, la obra no cumplió con el objeto contractual, pues para que entrara en funcionamiento se requería de la construcción del ITC-12, en consecuencia y a pesar de que la obra presenta un avance del 95.45%, pagados en su totalidad, según acta de visita fiscal realizada a la firma interventora con fecha de 15-07-2013 la obra no puede entrar en operación.

² sentencia del [TS de 12 de abril de 2012](#)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De acuerdo con los documentos y oficios aportados al equipo auditor, se evidenció que las causas que impidieron el cumplimiento del objeto contractual están relacionadas con la falta de planeación en la gestión predial que debía adelantar la EAAB ESP para que las obras se realizaran en su totalidad.

En efecto, en la cláusula octava del contrato se estipuló que:

(...)

“RIESGOS QUE ASUME EL CONTRATISTA: En consideración a la naturaleza jurídica del contrato, bajo la modalidad “llave en mano”, a precios globales y fijos, mediante el cual el CONTRATISTA, en virtud de sus especiales conocimientos y experiencia técnica sobre el objeto del contrato, realiza la gestión integral de la ejecución contractual, a partir de la suscripción del presente contrato EL CONTRATISTA asume los efectos derivados de todos y cada uno de los riesgos del mismo, entre ellos, y sin que se entienda esta enumeración como taxativa, los que se describen a continuación:

(...)

9. Los relativos a la gestión predial del proyecto, en cuanto a la adquisición de predios nuevos de acuerdo al trazado final del corredor del proyecto y la ubicación final de los pozos determinados en la ingeniería básica (Especificaciones Generales – Numeral 4.2.2.14); (negrilla fue del texto).

10. Los originados en la gestión ambiental del proyecto; (negrilla fue del texto). (...)

En cuanto a la Cláusula Novena dispone que:

- RIESGOS QUE ASUME EL ACUEDUCTO DE BOGOTA: En consideración a la naturaleza jurídica del contrato, bajo la modalidad “llave en mano”, a precios globales y fijos, mediante el cual EL CONTRATISTA, en virtud de sus especiales conocimientos y experiencia técnica sobre el objeto del contrato, realiza la gestión integral de la ejecución contractual, y por consiguiente, asume los efectos derivados de todos y cada uno de los riesgos del mismo de conformidad con la cláusula anterior, el ACUEDUCTO DE BOGOTÁ solo asumirá los riesgos que taxativamente se describen a continuación:

(...)

- 1. “Riesgos derivados de la gestión predial del proyecto, salvo aquellos casos que se refiere el Numeral 4.2.2.14 de los Términos de Invitación Pública (Especificaciones Generales); (negrilla fue del texto).**
- 2. Los riesgos regulatorios, esto es, aquellos que se deriven de cambios regulatorios, administrativos y legales y que afecten significativamente los flujos y actividades directamente relacionadas con el desarrollo del contrato; (...)**

Efectivamente, la obligación de realizar la gestión predial estaba en cabeza de la EAAB ESP, como quedo contemplado en los términos de referencia y ratificado en la cláusula novena, numeral 1, por lo cual debía hacer entrega de del predio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

canoas o en su defecto del predio de propiedad de INVIAS para que la obra cumpliera su finalidad.

Así mismo, el Consejo de Estado, mediante auto de fecha 29 de octubre de 2012, expediente 2500-23-27-000-2001-90479-01, determina que:

*“De los múltiples memoriales allegados tanto por el contratista como por la firma interventora, **se vislumbra la falta de gestión de la EAAB para adquirir los inmuebles inicialmente acordados para la obra.** El Despacho estima importante destacar que la entrega del predio INVIAS es urgente por cuanto es el lugar por donde pueden ser extraídas las tuneladoras evitando así detrimento de los intereses de las partes y por supuesto de la comunidad. Según el Consejo de Estado a la fecha no se ha entregado el predio envías al Consorcio Canoas a pesar que desde el 3 de octubre de 2012, el municipio de Soacha expidió licencia de intervención en el espacio público para las obras necesarias para el desarrollo y la construcción del ITC 12, el túnel de emergencia y que el propio Ministerio de Transporte-Instituto Nacional de Vías mediante resolución 6892 de 15 de diciembre de 2011, modificatoria de la resolución 3473 de 3 agosto de 2010 por la cual se transfiere a título gratuito el derecho real de dominio de un bien fiscal, conocido como lote rural” (subrayado y negrilla fuera de texto)*

Es así que en la parte resolutive exhorta a la EAAB ESP hacer entrega del predio INVIAS y dispone que:

(...)
“SEGUNDO: ORDENESE AL GERENTE GENERAL y al GERENTE DEL SISTEMA MAESTRO DE LA E.A.A.B. E.S.P., la entrega inmediata del predio “invías” al CONSORCIO CANOAS con el objeto que se adelanten las actividades contractuales pendientes.”

De conformidad a los hechos fácticos y los documentos puestos a consideración del equipo auditor, no se encontró ninguna actuación administrativa por parte de la EAAB ESP, tendiente a obtener la disposición de los predios necesarios para la ejecución efectiva del contrato omitiendo los principios constitucionales enmarcados en los artículos 209, 339 y 341 según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

Lo anterior cobra importancia en la medida en que evidencia, que los hechos y las circunstancias planteadas **no reunían los elementos de previsibilidad**, demostrando que la gestión no fue eficiente ni eficaz, para el logro de los resultados propuestos, denotando la **falta de planeación** en cuanto a la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

disponibilidad de los predios que le permitiera la construcción y puesta en operación.

En punto de lo anterior se tiene como resultado que la EAAB por su falta de gestión o gestión tardía se desprendiera actuaciones por parte de las demás partes afectadas, las cuales terminaron en procesos litigiosos y realizando actividades administrativas por parte de la EAAB como la terminación al contratista sin el cumplimiento del contrato por parte de este último, por lo que con esta actuación se exonera al contratista de la puesta en funcionamiento y si se ve la EAAB en la obligación de realizar un futuro proceso de selección para la puesta en marcha del proyecto.

La falta de planeación e improvisación en las actuaciones administrativas de los servidores públicos de la, EAAB, demostradas con el incumplimiento de sus obligaciones en el proyecto Interceptor Tunjuelo Canoas no responde a los principios de la función pública y gestión administrativa, determinan un menoscabo a los intereses patrimoniales del distrito, representada en la inversión de unos recursos que no tiene retorno, debido por la modalidad de contratación este no cumplió el objeto contractual .

Así mismo, al reiterar las reglas básicas de los principios de economía, de responsabilidad y buena fe en la contratación estatal, como instrumentos de planeación o, lo que es lo mismo, de estructuración del negocio jurídico el Consejo de Estado en sentencia, de la Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, con ponencia de la doctora Olga Mérida Valle de de la Hoz ha dicho:

...”El principio de economía pretende que la actividad contractual “no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad” (...). Este principio exige al administrador público el cumplimiento de “procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable (...)”. En efecto, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 especifica que dichos requisitos deben cumplirse con anterioridad a la apertura de los procesos licitatorios o invitaciones a proponer, y en todo caso, nunca después de la suscripción de los contratos. (...) El principio de responsabilidad, impone al servidor público la rigurosa vigilancia de la ejecución del contrato, incluida la etapa precontractual, por cuanto atribuye la obligación de realizar evaluaciones objetivas sobre las propuestas presentadas, de acuerdo con los pliegos de condiciones efectuados con anterioridad. El principio de responsabilidad se encuentra el principio de selección objetiva en virtud del cual “la oferta que sea seleccionada

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa” (...) También se impone a la administración la obligación de actuar de buena fe en la elaboración de los estudios que sustentan la necesidad de la contratación, por cuanto éstos salvan de la improvisación, la ejecución misma del objeto contractual. El principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación que, como pilar de la actividad negocial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración.....(..) (Sublínea extraña al texto).

Lo expuesto en precedencia, nos fuerza a concluir que el daño fiscal acorde con la disposición contenida en el artículo 6º de la ley 610 de 2000, se ha causado, siendo cierta y real su producción, lo que permite su cuantificación, de conformidad con lo expuesto en el acápite subsiguiente.

Resulta oportuno referirnos al concepto de daño que de forma puntual define el referido artículo 6º de la ley 610 de 2000 y señala: DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. “*Para efecto de esta ley se entiende por daño patrimonial al estado, la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica ineficaz, ineficiencia e inoportuna, que en términos generales no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*”

En virtud de lo expuesto se concluye claramente que se presenta un detrimento patrimonial a los recursos públicos derivados del contrato No 1-01-25500-1115-2009, en cuantía de \$232.055.437.295 (**DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MIL MILLONES CERO CINCUENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO**), trasgrediendo lo establecido el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ANEXOS.

3.1 ANEXO No.1: CUADRO DE OBSERVACIONES.

ANEXO No. 1 OBSERVACIONES (OBSERVACIONES) DETECTADOS

TIPO DE OBSERVACIÓN	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	5	N.A.	2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5,
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	5	N.A.	2.1; 2.1.1; 2.1.2; 2.1.3; 2.3; 2.4; 2.5, 2.6.
CON INCIDENCIA FISCAL	1	232.055.437.295	2.5
CON INCIDENCIA PENAL	0	N.A.	

FORMATO CÓDIGO: 4023003