



**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL**

**PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO
AMBIENTAL DE CARTAGENA**

**Cartagena de Indias, D.T. y C.
Mayo de 2011**



Contraloría Distrital
de Cartagena de Indias

**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL**

**PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO
AMBIENTAL DE CARTAGENA**

Contralor Distrital de Cartagena **HERNÁNDO DARÍO SIERRA PORTO**

Directora Técnica de Auditoría Fiscal **AURA E. BUSTAMANTE ALVARADO**

Responsable de la Entidad **JUDITH DEL C. PINEDO FLOREZ
FRANCISCO PEREZ TENA**

Coordinador del sector **CESAR L. BANQUEZ BOSSA**

Equipo de Auditoría **EDUARDO DEL RIO RODRIGUEZ (Líder)
JOSÉ MADERO MORELO
MARIANO GUERRERO VASQUEZ**

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	28
3.1 GESTION	28
3.2 CONTRATACION	58
3.3. FINANCIERA	64
3.4 DENUNCIAS Y QUEJAS	78
4.0 ANEXOS	
4.1 Matriz de hallazgos	85
4.2 Acta de Visita de Obras	92
4.3 Análisis Respuestas a observaciones	108

1. HECHOS RELEVANTES

El Plan Maestro de Acueducto, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental de Cartagena, que adelanta en la actualidad Aguas de Cartagena S.A., E.S.P. con recursos del Distrito de Cartagena, la Nación y recursos propios, contó con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial.

Una parte de los empréstitos se originó a través del Préstamo 1089/OC-CO suscrito con el BID, por valor de USD24.3 millones para La Expansión del Sistema de Alcantarillado de Cartagena, cuya devolución se está realizando a través de los aportes comprometidos por Aguas de Cartagena S.A. E.S.P, mas los recursos de contrapartida local por valor de USD16.2 millones principalmente a través del mecanismo de valorización de las obras que se ejecutaron mediante Concesión en el barrio de Bocagrande.

Otro préstamo internacional tuvo como fuente al Banco Mundial a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF- mediante convenio de préstamo No. 4507 – CO, modificado por el convenio de préstamo No. 7404 – CO, por USD85 millones.

Este ultimo empréstito fue autorizado por el Honorable Concejo Distrital de Cartagena de Indias, mediante Acuerdo N°18 de 8 de junio de 1 999, cuando autorizó al Alcalde de Cartagena a contratar un empréstito hasta por la suma de USD 85 millones con destino a la financiación de la etapa final del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, para el mejoramiento integral de las condiciones sanitarias de las zonas de la ciudad que vierten a la Ciénaga de la Virgen y la descontaminación de los cuerpos de agua. Este fondo se nutre con los fondos de los recursos del Banco Mundial y otros que se describirían más adelante.

En dicho Acuerdo quedo establecido en el Artículo Quinto la autorización para que el Alcalde Mayor “realice con Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., con entidades Fiduciarias y con cualquier otra entidad, los convenios que sean necesarios con el propósito de contratar y ejecutar las obras requeridas para la aplicación de los recursos adquiridos mediante esta autorización y para realizar los desembolsos y el repago del crédito adquirido”.

La contrapartida local, nutre los recursos del Préstamo, ya que era una formula 75% - 25%, por lo que cuenta o ha contado adicionalmente con recursos del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias USD7,58 millones, La Nación USD 20 millones y Aguas de Cartagena USD 4,6 millones, que sumaron un total de 117.2 millones de dólares, préstamo que para su repago y garantía para el servicio de la deuda de dicho endeudamiento, se debían satisfacer con los recursos provenientes del 18% del Impuesto Predial, 20% de Ingresos corrientes de la Nación y 10% de Regalías, comprometiendo para ello vigencias futuras.

Como hecho relevante, se destaca igualmente, las obras realizadas por medio del Convenio de Apoyo Financiero suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial (MAVDT)- FONADE y el Distrito de Cartagena de Indias, se designó a Aguas de Cartagena como organismo ejecutor de varias obras relacionadas con el objeto del Plan Maestro de Acueducto, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental de Cartagena. Estas obras se ejecutaron durante los años 2006 al 2007 por valor de \$17.518.573.808.

También se resalta las obras financiadas con recursos del Fondo Nacional de Regalías a través del Acuerdo No.076 de fecha 31 de Diciembre de 2008 expedido por el Consejo Asesor de Regalías y en dicho acuerdo se aprobó la financiación de los proyectos de construcción de infraestructura matriz para el suministro de agua potable y la prestación del servicio de alcantarillado para la primera etapa del proyecto Ciudad del Bicentenario de Cartagena - Bolívar. La empresa Acuacar fue designada como la entidad ejecutora de los mencionados proyectos. Hasta la fecha se han ejecutado obras por valor de \$8.939.581.685,30.

En este punto queremos destacar aspectos generales de las ejecuciones. Para tal fin miremos inicialmente lo acontecido con el BID para posteriormente pasar a los que utilizaron como fuente recursos del Banco Mundial BIRF.

En el desarrollo del proyecto con recursos del BID: Se destaca los desfases que se presentaron los cuales implicaron autorizaciones y prórrogas de plazo para la ejecución y desembolsos y dos prórrogas generales del plazo de desembolsos que tramitaron ante la Gerencia Regional del BID. Las principales causas fueron:

- Demoras por trámites de protestas en procesos licitatorios durante los años 1999 y el 2000 y trámite respectivo ante el Comité de Adquisiciones.
- Ampliación de obras a financiar, incluyendo la construcción de nuevas obras, tales como la Estación de Bombeo de Aguas Residuales de Ricaurte y la respectiva tubería de impulsión.
- Trámite para la utilización de recursos generados por ahorros durante la ejecución del proyecto (generados por ahorros en las adquisiciones y la asignación de recursos del rubro “sin asignación específica”), por un monto aproximado de USD 6 millones, en obras prioritarias de agua y saneamiento así:
 - ✓ **Conducciones:** Zona Franca-Ararca, 6,08 Km; Mohan- Santana, 2,35 Km de tubería.
 - ✓ **Tanques:** Tanque bajo en Ararca Volumen 1.500 M3, Tanque alto en Ararca Volumen 90 M3, Tanque alto Cerro del Mohan Volumen 900 M3.
 - ✓ **Bombeos:** Estación de Bombeo Ararca-Mohan-Ararca.
 - ✓ **Impulsiones:** Estación Ararca-Cerro del Mohan, 5,1 Km de tubería.
 - ✓ **Distribución:** Piletas públicas para Ararca y Santana.

En relación con el desarrollo del proyecto con recursos del BIRF: Vale la pena destacar que estas obras estaban contempladas en el PAD del Proyecto (Project Appraisal Document: documento de evaluación del Proyecto sometido a consideración del Directorio del Banco Mundial para aprobación del crédito) desde sus inicios y a ser financiadas por el Distrito, pero desde el año 2002 el Distrito de Cartagena solicitó al Banco Mundial las autorizaciones correspondientes para modificar estos términos iniciales y ejecutar estas obras con recursos del préstamo, autorizaciones que efectivamente logró.

Igualmente, el proceso de obtención de la Licencia Ambiental y la actuación del Panel de Inspección del Banco Mundial implicaron obras adicionales que generaron necesidades adicionales de recursos derivados de las exigencias específicas por ellos formuladas, así como indirectamente a través del efecto inflacionario inducido por la demora en la ejecución del Proyecto.

También se resalta como hechos relevantes, los retrasos en la implementación del sistema de Aguas Residuales que afectó la limpieza de los cuerpos de agua de Cartagena. Estos retrasos obedecieron entre varias variables, a los trámites necesarios ante las autoridades ambientales, ante el Banco Mundial, el panel de inspección del Banco Mundial, las decisiones administrativas necesarias de los diferentes actores y su dinámica en el tiempo, los procesos de contratación, la magnitud del proyecto, el plazo de ejecución del préstamo que era de más de seis años.

Estas situaciones se vieron reflejadas en la financiación del Proyecto y en la culminación y disposición de fondos para su liquidación. Para tal fin más adelante trataremos el tema.

Se resalta como hecho relevante la Contratación Directa No. CDT-ALC-01-BM.2007 cuyo objeto es la construcción del emisario submarino en Punta Canoa, en la cual AGUAS DE CARTAGENA S.A. E.S.P, actuando en nombre y representación del DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS, en virtud del Contrato de Préstamo No.7404-CO, celebra el 11 de Febrero de 2009 el contrato de obra civil No.ALC-01-BM-2008 con el Consorcio EDT MARINE CONSTRUCTION CARTAGENA OUTFALL, cuyo objeto es la Construcción del Emisario Submarino en Punta Canoa, de conformidad con las condiciones y especificaciones contenidas en los Pliegos de condiciones de la contratación directa No.CDT-ALC-01-BM-2007 y su oferta de fecha Agosto 9 de 2007, por un valor de \$57.576.134.000 sin aranceles, impuestos de importación e IVA de la tubería, para ejecutarse en un plazo de Dieciocho (18) meses.

En el desarrollo de la ejecución de este contrato, se destaca el incidente presentado en el transporte de la tubería del emisario, debido a falla en la operación, la cual en opinión de la Interventoría, esta se debió a:

“que el contratista desvía sustancialmente la ruta respecto a lo planificado y presentado en el procedimiento y en las reuniones previas, omitiendo y

Pie de la Popa, Calle30 No18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO



demorando la entrega de la información, de manera de que cuando se toma conocimiento de esto, el convoy se encuentra a mas de 10 millas de costa, siendo imposible tomar cualquier acción al respecto... El tiempo de navegación estaba considerado en 12 a 14 horas, a una velocidad de 1 nudo, esta consideración a luz del tiempo en que el emisario se encontró navegando, respalda la condición de navegabilidad de la tubería, dado que en las condiciones del cambio de ruta efectuado por el contratista y con los pormenores que sobrellevó, navegó 36 horas desde que salió de la Bahía de Cartagena hasta el momento del incidente.

El emisario fue sometido a condiciones extremas de navegabilidad. De acuerdo a la planificación inicial, estaba previsto que el tiempo total de la navegación entre Bahía de Cartagena hasta Punta Canoa sería de 12 horas, en aguas someras, bajo condiciones de mar calmo. Sin embargo, el emisario fue expuesto a 36 horas de navegación en condiciones extremas de mar, en aguas profundas, lo cual obviamente constituye una condición esencialmente diferente y crítica, para lo cual, no existe ningún emisario diseñado.”

Cartagena de Indias D.T. y C., 17 de Mayo de 2011

Señor(a)
JUDITH PINEDO FLOREZ
Alcaldesa Mayor de Cartagena de Indias D.T.y C.
FRANCISCO PÉREZ TENA
Gerente General Aguas de Cartagena S.A. E.S.P.
E. S. D.

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 y 272 de la Constitución Política y la Ley 42 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial al Plan Maestro de Acueducto, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental de Cartagena, teniendo en cuenta los principios de eficiencia, eficacia, equidad, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área, actividad o proceso examinado. La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias D. T y C. La responsabilidad del órgano de control consiste en producir un informe integral según su modalidad que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIAS) y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo, de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Pie de la Popa, Calle30 No18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

Se examinó la gestión y resultados obtenidos en desarrollo del Plan Maestro para Acueducto, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental de Cartagena el cual contempló los dos proyectos siguientes:

1) El Ensanche del Sistema de Alcantarillado de Cartagena financiado por el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) con el fin de mejorar las condiciones sanitarias en la Cuenca de desagües de la Bahía de Cartagena. Este proyecto finalizó en Marzo de 2006 y aumentó la cobertura de Alcantarillado en la cuenca, se rehabilitaron las redes antiguas y se mejoró la capacidad hidráulica de las redes, lo mismo que se rehabilitó el antiguo emisario que estaba ubicado en la Bahía de Cartagena.

2) El Proyecto de Acueducto, Alcantarillado y Manejo Ambiental de las Aguas Residuales del Distrito de Cartagena con financiación del Banco Mundial. El Proyecto tenía como meta la ampliación de la cobertura de acueducto y de la capacidad de producción, el ensanche de las redes de alcantarillado y el mejoramiento del sistema de alcantarillado en la cuenca de la Ciénaga de la Virgen al igual que mejorar el desempeño del Tratamiento de Aguas Residuales de Cartagena. El plan de Tratamiento de Aguas Residuales estaba conformado por un sistema de recolección de las aguas servidas de toda la ciudad hacia una planta de tratamiento preliminar que posteriormente descargaría las aguas tratadas al Mar Caribe mediante un emisario submarino.

En relación con la evaluación Financiera del Plan Maestro, se examinaron los Estados Financieros del Proyecto a través de los Informes de Auditoría Externa presentados por Arthur Anderson y Deloitte Ltda., emitiendo el concepto sobre el cumplimiento del manejo de los recursos administrados.

LIMITACIONES

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se tuvieron en cuenta.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las áreas y actividades auditadas fue eficiente y eficaz, en términos generales, con la observación al final del proyecto del incidente de la tubería del emisario submarino.

GESTIÓN

La gestión de Acucar se fundamentó en el logro de los objetivos para el desarrollo del proyecto denominado Plan Maestro de Acueducto, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental de Cartagena, el cual era mejorar los servicios de acueducto y alcantarillado de la población más pobre de la ciudad mediante la ampliación de la Cobertura de Agua y Alcantarillado particularmente en los barrios más pobres de la ciudad.

La cobertura del Acueducto de Cartagena aumentó de 80 % a 99,91 % entre 2000 y 2010, correspondiente a 78.300 nuevas conexiones de agua. El desarrollo del proyecto contribuyó directamente a la instalación de 13.800 nuevas conexiones particularmente en los barrios más pobres de la ciudad como El Pozón, Villa Estrella, la Zona Sur Oriental, Plan Barrios y la Zona Norte beneficiando a una población de 96.000 personas. Además, con la ampliación y mejoramiento del sistema de producción de agua y al mismo tiempo con la construcción de la tubería principal de distribución hacia la zona Norte, se contribuyó significativamente con la instalación de otras 64.500 nuevas conexiones de agua.

La cobertura del Alcantarillado de Cartagena aumentó de 69% a 86.58% entre 2000 y 2010, agregando 66.900 nuevas conexiones de alcantarillado. El Proyecto de Ensanche de Sistema de Alcantarillado de la Bahía de Cartagena financiado por BID aumentó la cobertura de alcantarillado de 75% a 86%. Las nuevas redes de alcantarillado incluidas en el Proyecto del Banco agregaron 57.300 conexiones al alcantarillado, lo que corresponde a una población de 255.800 habitantes de los Barrios El Pozón, Villa Estrella, la Zona Sur Oriental, La Boquilla y sus alrededores, San José de Los Campanos, la Zona Sur Occidental y Faldas de la Popa.

Aun cuando el promedio actual de conexiones del alcantarillado a las viviendas de 86.58% es ligeramente bajo en relación con la meta proyectada de 90%, se cuenta con la infraestructura para conectar el 92% de las viviendas.

El número de usuarios de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. en Acueducto fue de 210.333 y en Alcantarillado, 182.255, lo que representa un incremento del 5.0% y 6.0%, respectivamente para cada sistema.

Es importante destacar que el 81.54% de los nuevos usuarios de Acueducto se encuentra representado en los estratos 1, 2 y 3, lo cual muestra el grado de compromiso social de la Empresa con los más necesitados.

Entre tanto, el crecimiento de usuarios de Alcantarillado en los estratos 1, 2 y 3, representó el 84.97% del total.

En ese sentido se destaca el incremento del 6% en los estratos 4 y 6 como consecuencia de nuevos desarrollos urbanísticos.

A 31 de Diciembre de 2010 se alcanzaron coberturas del 99.91% Acueducto y 86.58% en Alcantarillado.

Además, ACUACAR pudo mejorar la calidad del servicio medido en términos del porcentaje de usuarios que reciben el servicio de suministro de agua 24 horas al día (Continuidad en la Prestación del Servicio) que alcanzó 99.9 % a la finalización del proyecto. Los sub-proyectos que integran el Componente A – Ampliación del Sistema de Acueducto, tales como ampliación del Sistema de Producción de Agua, Reemplazo de las Tuberías para la Distribución Primaria, Instalación de sistemas operados a control remoto e implementación del Plan para la Reducción de Agua no Contabilizada, contribuyeron directamente a la eliminación de los racionamientos y los suministros intermitentes, como también al mejoramiento de la presión del agua y a los ahorros en los costos de operación y mantenimiento.

Además del incremento en la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado, el Proyecto también ayudó a mejorar las condiciones sanitarias de las comunidades de bajos ingresos ubicadas en la Cuenca de desagües a la Ciénaga de la Virgen y de la ciudad en general mejorando la recolección de aguas servidas y la línea de impulsión terrestre. Como resultado de las mejoras en el servicio de alcantarillado, ACUACAR pudo eliminar 18 puntos de descarga ubicados en diferentes puntos alrededor de la ciudad y disminuyó de manera significativa la evacuación de aguas servidas a los canales abiertos en las calles.

Actualmente, el sistema de alcantarillado tiene dos puntos de descarga: 1) El emisario de Manzanillo localizado cerca a la Bahía de Cartagena, y 2) La descarga principal de la Estación Paraíso que vierte en la Ciénaga de la Virgen. Con la instalación del emisario submarino, estos dos puntos de descarga serían eliminados.

La gestión de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P en desarrollo del proyecto con recursos del BID, cumplió con todas las metas al ejecutar el proyecto según lo planeado al punto de lograr ahorros que permitió realizar obras no previstas que mejoraron la calidad de vida de sectores deprimidos de la ciudad.

Durante la vida del proyecto, entre 1999 y 2005, realizó el Plan de Monitoreo Ambiental el cual permitió el mejoramiento del parámetro de coliformes al lograr interceptar y clausurar los vertimientos directos.

También se eliminó el riesgo de no cumplir con el objetivo de sanear las playas de la Bahía de Cartagena, ya que se logró la implementación del proyecto de saneamiento integral, incluyendo el trasvase de las aguas residuales de la cuenca suroccidental a la cuenca oriental y concentrar los vertimientos en un solo punto y luego impulsar a través del emisario final terrestre hasta la planta de pre- tratamiento y continuar hacia el emisario submarino en el mar Caribe.

La gestión de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P en desarrollo del programa de Alcantarillado Vertiente Bahía de Cartagena con recursos del préstamo BID-1089/OC-CO, se ejecutó por componentes de la forma siguiente:

- Redes Cuenca Nuevo Bosque-Ceballos
- Redes Cuenca Carmelo-Campestre-Ceballos.
- Redes Cuenca Bosque Sur-Ceballos.
- Redes Cuenca Albornoz Bellavista
- Proyecto Cuenca Carmelo Campestre

- Refuerzo Colector Bosque Industrial
- Refuerzo Colector Nuevo Bosque Ceballos
- Colector Carmelo-Campestre-Ceballos
- Colector Bosque Sur-Ceballos
- Colector Arroz Barato-Campestre
- Refuerzo Colector Caracoles-Ceballos
- Colector San Felipe
- Estación de Bombeo Ceballos
- Estación de Bombeo Albornoz.

La gestión de Acuacar S.A. E.S.P en desarrollo del proyecto con recursos del BIRF, se ejecutó por componentes de la manera siguiente:

- **Ampliación y mejoramiento del Sistema de Acueducto**

Este componente está 100 % finalizado y se encuentra operando.

- **Ensanche del Sistema de Alcantarillado de la Cuenca de la Ciénaga**

Este componente está 100 % finalizado y se encuentra operando.

- **Construcción de La Línea de Impulsión Terrestre de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas.**

Este componente está 100 % finalizado y se encuentra operando.

- **Construcción de Instalaciones de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas.**

Este componente está 100 % finalizado pero no se encuentra operando. La Planta está programada para entrar en operación después de la construcción del emisario submarino.

Cuando entre en operación, la planta de tratamiento preliminar removerá materiales flotantes, grasas, aceites, arena y tierra. Las Instalaciones para tratamiento incluyen seis pantallas rotatorias (1.5 mm de holgura) junto con dos cámaras para remoción de arena tipo vórtice. Las pantallas rotativas eliminarán trapos, materiales flotantes y sólidos de gran tamaño. El volumen esperado de filtrado por las pantallas rotativas es

de aproximadamente 8.5 m³/d. Además, las cámaras para remoción de arena tipo vórtice removerán aproximadamente 5.1 m³/d de arena y tierra. El flujo promedio que entra a tratamiento es de 1.6 m³/s y aumentará a 4m³.

- **Construcción del Emisario Submarino.**

Este componente no está finalizado debido al incidente ocurrido el 2 de Diciembre de 2010 en el cual se fracturó el tubo emisario de 4,3 KM de longitud y se hundió al fondo del mar, aproximadamente 2Km de tubería de 2.000mm de diámetro externo.

En virtud de este incidente, la comisión de auditoría procedió a evaluar la Contratación Directa enmarcada dentro de los pliegos de condiciones CDT-ALC-01-BM-2007 y demás documentos relacionados con el contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 cuyo objeto es la Construcción del Emisario Submarino en Punta Canoa, proyecto para el tratamiento y disposición del efluente de Cartagena de Indias al mar adyacente.

Como resultado del proceso auditor realizado al contrato ALC-01-BM-2008, se establecieron ocho (8) hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) no tienen alcance, tres (3) tienen alcance disciplinario y uno (1) tiene alcance fiscal.

Es importante recalcar el compromiso de Acuacar en dar una solución pronta a este incidente en la medida de asumir la restitución del emisario submarino, por lo que suscribió un acuerdo que ha sido denominado de indemnidad, el cual garantiza la continuidad de la obra mientras se resuelven las reclamaciones contra los responsables.

- **Control de Descarga de Aguas Servidas Industriales:**

Este componente trata los problemas relacionados con los desechos industriales descargados en la red de alcantarillado del Distrito de Cartagena. Este componente está 100 % finalizado.

Hasta la fecha, se han realizado aproximadamente 27 campañas de monitoreo y se han realizado muestreos en 87 puntos en las estaciones de bombeo de alcantarillado y cámaras de inspección. A través de este Proyecto se han tomado 283 muestras y se han realizado 4.521 análisis, cubriendo un total de 20 parámetros (metales pesados, hidrocarburos totales, Demanda de Oxígeno Bioquímico, COD, TKN, DO, fósforo total, grasas, OSH, temperatura, pH, conductividad). Toda la información recopilada se ha almacenado en un Sistema de Información Geográfica (GIS).

- **Medio Ambiente y Social**

Este componente implementó las medidas de mitigación de los impactos ambientales y sociales del proyecto. Está instalado 100%.

- **Gerenciamiento de Proyecto, Asistencia Técnica Estudios, Diseño y Supervisión**

Este componente apoyó y financió parcialmente las siguientes actividades:

Gerenciamiento del Proyecto.

Diseño y supervisión de los trabajos de los sistemas de suministros de agua.

Diseño y supervisión de los trabajos de los sistemas de alcantarillado.

Diseño de la línea de impulsión terrestre de aguas servidas.

Supervisión de la instalación de las plantas de tratamiento y del emisario submarino.

Auditorías de contratación y compras.

CONTRATACIÓN

Para dar cumplimiento al Convenio del Préstamo 1089/OC-CO, con recurso del BID, Aguas de Cartagena ejecutó contratación por valor de USD 48,68 Millones discriminados por componentes de la manera siguiente:

Componentes	USD
Estudios y Diseños	477.373,12
Gerencia de Obra y Supervisión	1.763.853,47
Redes Zona Suroccidental	9.947.917,86
Redes Zona Bocagrande	13.347.350,00
Disposición Aguas Servidas	16.596.236,53
Terrenos	8.562,00
Plan de Monitoreo	82.848,32
Intereses	5.757.972,54
Comisión de Crédito	502.187,49
F.I.V.	192.000,00

Para dar cumplimiento al Convenio del Préstamo con recurso del BIRF, Aguas de Cartagena realizó contratación por valor de USD 126,86 Millones más la comisión Inicial al BIRF de USD 0.85 Millones para un total de USD 127,72 Millones., discriminados por componentes de la manera siguiente:

Componente	Millones USD.
Ampliación del Sistema de Acueducto	13,69
Ensanche del Sistema de Alcantarillado de la Ciénaga	33,87
Construcción del Sistema Principal de Descarga de Aguas Servidas	29,86
Construcción de Instalaciones de Tratamiento de Aguas Servidas	15,36
Construcción del Emisario Submarino	17,61
Control de Descarga de Desechos Industriales	0,23
Componente Ambiental y Social	2,39
Gerenciamiento, Asistencia Técnica, Diseño y Supervisión del Proyecto	13,84
Comisión Inicial BIRD	0,85

Dentro de la contratación realizada por Aguas de Cartagena y relacionada con el suministro de Agua Potable y la prestación del Servicio de Alcantarillado, el 31 de

*Pie de la Popa, Calle 30 No 18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co*

Diciembre de 2008, el Consejo Asesor de Regalías expidió el Acuerdo No. 076, por el cual se aprueban varios proyectos para ser financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías y se designaron sus ejecutores.

En dicho acuerdo se aprobó la financiación de los proyectos de construcción de infraestructura matriz para el suministro de agua potable y la prestación del servicio de alcantarillado para la primera etapa del proyecto Ciudad del Bicentenario de Cartagena - Bolívar.

La empresa Acuacar fue designada como la entidad ejecutora de los mencionados proyectos.

Estos recursos fueron incorporados en las sub cuentas bancarias del Proyecto durante los años 2009, 2010 y 2011, y sólo podrán ser utilizados para la ejecución de los proyectos antes citados.

Estas obras se relacionan así:

No. Contrato	Nombre Proyecto	Valor Ejecutado
082-2009	O - TEK INTERNACIONAL S.A.	633.690.981,50
083-2009	METALURGICA CONSTRUCEL COLOMBIA S.A. METACOL	43.720.160,00
113-2009	HABOCIC E.U.	46.830.493,00
005-2010	CONSORCIO REDES DEL BICENTENARIO	541.503.070,00
084-2009	O - TEK INTERNACIONAL S.A.	1.021.886.770,30
085-2009	METALURGICA CONSTRUCEL COLOMBIA S.A. METACOL	82.964.000,00
095-2009	ADVANCED DRAINAGE SYSTEMS INC	1.036.500.828,00
111-2009	HABOCIC E.U.	291.555.350,00
006-2010	CONSORCIO REDES DEL BICENTENARIO	3.072.337.151,00
007-2010	VIÑAS RUSSI Y COMPAÑÍA LTDA	2.168.592.881,50
Valor ejecutado		8.939.581.685,30

La empresa Aguas de Cartagena, además de las obras relacionadas anteriormente, también ejecutó obras a través de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, las cuales se relacionan así:

Item	Nombre Proyecto	Valor Inicial del Contrato
1	Ampliación del Tanque Nariño del Distrito de Cartagena	\$ 3.304.015.635
2	Construcción de las Redes de Alcantarillado faltante del Barrio el Pozón	\$ 2.362.000.000
3	Alcantarillado faltante barrio San José de los Campanos	\$ 1.295.000.000
4	Alcantarillado barrio Cielo Mar	\$ 660.187.923

5	Alcantarillado faltante barrio El Pozón Fase III	\$ 1.029.641.944
6	Impulsión Nelson Mandela	\$ 697.781.425
7	Obras complementarias en Bayunca y Pontezuela	\$ 5.388.599.966
8	Obras de alcantarillado Cuenta Colector Marbella Barrio Manga	\$ 830.990.811
9	Acueducto Arroyo de Piedra	\$ 383.502.547
10	Alcantarillado faltante barrio San José de los Campanos II	\$ 1.130.535.387
11	Alcantarillado Barrio Navas Meisel	\$ 157.716.223
12	Alcantarillado Barrio Navas Meisel II	\$ 278.601.947
		\$ 17.518.573.808

FINANCIERA

CREDITO BID

El contrato de préstamo No. 1089/OC-CO celebrado el 14 de marzo de 1998 entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Banco Interamericano de Desarrollo BID por un monto de US\$24,3 millones, tiene por objeto cooperar en la ejecución del proyecto diseñado para mejorar las condiciones sanitarias en las zonas que vierten a la Bahía de Cartagena.

El monto aprobado del préstamo fue US\$24.300.000,00, de esta suma fueron efectivamente desembolsados al proyecto por el BID US\$21.090.365,12 y los US\$3.209.634,88 restantes, representan los costos financieros descontados por el banco.

Los desembolsos en efectivo al proyecto de Alcantarillado Vertiente Bahía de Cartagena por parte del Distrito de Cartagena fueron de US\$4.180.683,68. El aporte total de parte del Distrito de Cartagena para el proyecto de Alcantarillado Vertiente Bahía fue de US\$25.603.667,15. Los US\$21.422.983,47 restantes, lo constituyen las redes zona Bocagrande por US\$13.347.349,65; las redes zona Suroccidental por US\$1.509.847,96; gastos financieros por US\$5.093.060 y Gerencia de obra y supervisión por \$1.472.725,86.

A diciembre 31 de 2003 se habían ejecutado todas las obras inicialmente planeadas para el proyecto. Sin embargo, el prestatario, previa aprobación del BID, destina recursos del préstamo para la financiación de obras adicionales en el marco del proyecto. Estas obras adicionales corresponden al alcantarillado de Pasacaballos y Nelson Mandela y la construcción de obras de saneamiento de Ararca y Santana. A diciembre 31 de 2006 el proyecto Alcantarillado Vertiente Bahía de Cartagena se encuentra ejecutado en un 100%.

El patrimonio del proyecto de alcantarillado Vertiente Bahía de Cartagena contrato de préstamo No.1089/OC-CO está conformado por los aportes del Distrito de Cartagena

por la suma en dólares de US\$21.821.338,10, que en pesos Colombianos representan \$36.106.124.243 y por los aportes de Aguas de Cartagena de US\$10.776.667,53 dólares, que en pesos Colombianos representan \$25.306.063.076. Al cierre del préstamo 1089/OC-OC el patrimonio total del proyecto Vertiente Bahía de Cartagena sumaba en dólares US\$31.825.585,31 y en pesos Colombianos \$61.412.187.319.

El monto total de los aportes fue US\$49.903.667,15. Estos fueron aportados de la siguiente manera:

<u>Fuente de Financiación</u>	<u>Monto del aporte</u>	<u>%</u>
Recursos BID	US\$ 24.300.000,00	48,69
Recursos Contrapartida Local (Distrito)	<u>US\$ 25.603.667,15</u>	<u>51,31</u>
Total Invertido	US\$ 49.903.667,15	100,00

Las obras ejecutadas con recursos del préstamo BID se detallan así:

OBRAS	Valor en Pesos Col
CONSTRUCCION DE REDES EN LA ZONA SUR OCCIDENTAL	9,956,112,327.86
Adquisición de Tuberías y Accesorios	1,211,719,438.00
Instalación de Tuberías en PVC para las Redes Secundarias de Alcantarillado de la Zona Suroccidental	5,208,724,485.86
Instalación de Tuberías en concreto para colectores de la Zona Suroccidental	2,884,709,291.00
Construcción de las Estaciones de Bombeo de la Zona Suroccidental	650,959,113.00
Construcción infraestructura para el saneamiento básico del corregimiento de Ararca y Santana	8,750,433,547.00
Suministro e instalación de tuberías, accesorios y equipos electromecánicos y construcción de tanque bajo	3,094,103,877.00
Suministro de conducción e impulsión cerro Mohan - Santana - Zona Franca - Ararca y piletas de Ararca y Santana	5,656,329,670.00
DISPOSICION DE AGUAS SERVIDAS	27,430,565,539.00
Adquisición de tuberías en concreto reforzado para el nuevo colector San Felipe	1,088,220,515.00
Instalación del Nuevo Colector San Felipe	2,763,506,583.00
Ampliación de la Estación de Bombeo el Bosque	3,437,261,409.00
Estación de Bombeo Ceballos	2,617,218,226.00
Rehabilitación del Emisario Submarino Existente Manzanillo	288,479,320.00
Adquisición de Tuberías para la Impulsión Estación de Bombeo el Bosque- Emisario Submarino Existente Manzanillo	2,106,180,246.00
Instalación de tubería en H.F.D para Impulsiones de Aguas Negras de: Bosque - Emisario Submarino	2,687,361,267.00

Obras Civiles Complementarias y Suministro Equipos para el control de olores, medidores de caudal	179,622,807.00
Suministro e instalación de equipos de bombeo para la estación de bombeo de aguas residuales de Ceballos	288,022,042.00
Suministro e instalación de maquinas de limpieza automáticas	1,709,902,805.00
Adquisición de tuberías y accesorios para la impulsión de aguas residuales desde la estación de bombeo Ricaurte	499,963,569.00
Construcción de la estación de bombeo de aguas residuales Ricaurte	8,580,841,306.00
Instalación de tubería para la impulsión desde la estación de bombeo aguas residuales Ricaurte	765,636,345.00
Construcción de obras civiles complementarias para las EBAR` s el Bosque, Ceballos y Bellavista	418,349,099.00
ALCANTARILLADO PASACABALLOS Y NELSON MANDELA	9,563,802,853.00
Construcción estaciones de bombeo de aguas residuales de Nelson Mandela y Pasacaballos	3,714,454,859.00
Suministro e instalación impulsión y redes de alcantarillado para pasacaballos y para el barrio Nelson Mandela	5,849,347,994.00
TOTAL COSTO OBRAS	55,700,914,266.86

CREDITO BIRF

El contrato de préstamo No. 7404-CO (antes 4507- CO) celebrado el 10 de diciembre de 1999 entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF por un monto de US\$85 millones, tiene por objeto cooperar en la ejecución del proyecto diseñado para mejorar las condiciones sanitarias en las zonas que vierten a la Bahía de Cartagena, las playas del Caribe y la laguna de la Ciénaga de la Virgen.

La ejecución del proyecto y la utilización de los recursos de financiamiento serán llevadas a cabo por el prestatario a través de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P – ACUACAR, el órgano executor, para lo cual se suscribió un convenio de proyecto (préstamo No.7404-OC) entre el BIRF y Aguas de S.A. E.S.P de fecha 10 de diciembre de 1999. El cierre del convenio era inicialmente el 30 de junio de 2005, sin embargo, el plazo de cierre del convenio del préstamo se extendió hasta el 28 de junio de 2009.

El 26 de de julio de 2006 se firmó el contrato modificatorio denominado 7404 – CO (antes 4507-CO), donde se convierte la moneda de dólares a pesos y de tasa de interés de variable a fija. El contrato 7404 – CO se rige por las condiciones generales de los contratos “Fixed Spread Loan” (contratos de margen fijo) los cuales permiten las operaciones requeridas por el Distrito.

A junio 28 de 2009 se han convertido en total US\$52,17 millones. El préstamo se amortiza los días 15 de marzo y 15 de septiembre de todos los años, comenzando el 15 de marzo de 2005 y terminando el 15 de septiembre de 2016. El primer desembolso se efectúa el día 3 de mayo de 2000 y el último se hace el día 29 de septiembre de 2009.

*Pie de la Popa, Calle30 No18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co*

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

El monto total desembolsado asciende a la suma de US\$85.262.938 de dólares, que en pesos representan \$194.732.673.200 pesos. A diciembre 31 de 2010 el préstamo BIRF presenta un saldo en dólares de US\$54.144.604, que convertidos a la tasa de cambio de \$1.913,98, representan en pesos Colombianos \$103.631.690.860.

DESEMBOLSOS DEL CREDITO DEL BANCO MUNDIAL

El crédito BIRF (Banco Mundial) por valor de 85 millones de dólares americanos fue consignado en la cuenta de ahorros No.784100-001 del Banco de Crédito del Perú – Miami en el periodo comprendido de mayo 3 de 2000 hasta septiembre 29 de 2009. Esta cuenta en la actualidad está cancelada (saldo actual es cero). El valor total de los desembolsos en dólares fue \$85.262.938,60 que en pesos colombianos representaron \$194.732.673.200,73. Estos recursos hacen parte del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado.

ESTADOS FINANCIEROS A DICIEMBRE 31 DE 2010

A diciembre 31 de 2010 el proyecto Vertiente Ciénaga de la Virgen cuenta en sus activos la suma de \$319.604.314 (en miles de pesos) representados en:

ACTIVO

Efectivo	\$ 856.467
Deudores	<u>\$ 1.819.992</u>
Total Activo Corriente	\$ 2.676.459

Propiedades, Planta y Equipos	<u>\$316.927.855</u>
Total Activo	\$319.604.314

Cifra en miles de pesos

El efectivo está representado en los saldos de las cuentas bancarias del Banco de Occidente Aporte Distrito por la suma de 6 millones de pesos y el saldo del Fideicomiso GNB Sudameris Aporte Distrito por \$856.4 millones de pesos, que están en caja.

A diciembre 31 de 2010 el proyecto Vertiente Ciénaga de la Virgen tiene cuentas por pagar por valor de \$17.083.868,78 (en miles de pesos).

Las cuentas por pagar están conformadas por Bienes y Servicios por pagar. Los principales acreedores son:

Bienes y Servicios

Aguas de Cartagena	\$ 452.614,30
Consortio EDT	\$ 228.000,00
Consortio Cartagena Siglo XXI	<u>\$ 1.021.156,83</u>
Total Bienes y servicios	\$ 1.701.771,13

Acreedores

Halcrow Group Limited	\$ 332.610,84
-----------------------	---------------

Pie de la Popa, Calle30 No18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co



Aguas de Cartagena	<u>\$12.000.000,00</u>
Total Acreedores	\$12.332.610,84

Retenciones por garantía	\$ 2.743.616,18
Retenciones e Impuestos	\$ 305.870,64

(Cifras en miles de pesos)

En las cuentas por pagar el monto adeudado a Aguas de Cartagena por valor de Doce Mil Millones de Pesos más sus intereses, corresponden a préstamos realizados para cubrir el faltante de caja del proyecto.

A diciembre 31 de 2010 el patrimonio del proyecto Ciénaga de la Virgen tiene un valor de \$302.520.445 (en miles de pesos) y está conformado así:

Aporte Nación	\$ 46.992.900
Aporte Distrito	\$ 31.791.374
Aporte Aguas de Cartagena	\$ 26.572.974
Aportes Banco Mundial	<u>\$ 197.163.197</u>
Total Patrimonio	\$ 302.520.445

Dentro de las cuentas que Acuacar presenta al Distrito de Cartagena y al Proyecto en general como faltante a la fecha, la suma de \$18.600.395.916 (diez y ocho mil seis cientos millones trescientos noventa y cinco mil novecientos diez y seis pesos).

Este valor se detalla en el cuadro siguiente:

<i>Contratista</i>	<i>Contrato</i>	<i>FACTURAS PENDIENTES DE PAGO</i>	<i>IMPUESTOS</i>	<i>PRESTAMO E INTERESES</i>	<i>RETENCIONES DE GARANTÍA</i>	<i>TOTAL</i>
<i>Consorcio Cartagena Siglo XXI</i>	ALC-06-BM-2006	2.266.161.914,48			1.608.223.271,64	3.874.385.186
<i>Halcrow Group Limited</i>	CONSUL-02-BM- 2008	328.627.071,32				328.627.071
<i>Mejía Villegas Constructores Ltda.</i>	ALC-02-BM-2007	111.591.120,00				211.832.024
<i>Consorcio VMC</i>	ALC-05-BM-2006	257.210.558,00			283.100.335,00	540.310.893
<i>Consorcio Estación Paraíso</i>	ALC-03-BM-2005	146.992.021,00			293.433.206,00	440.425.227
<i>Consorcio Estaciones</i>	ALC-03-BM-2007				32.886.161,00	32.886.161
<i>Corvivienda</i>	ALC-01-BM-2005				24.103.896,00	24.103.896
<i>Marcel Perez Garzón</i>	ALC-01-BM-2008	228.000.000,00				228.000.000
<i>Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. (Bancos)</i>	Préstamo al Proyecto			12.403.003.788		12.403.003.788
<i>IDER</i>			297.819.865,00			297.819.865
<i>DIAN</i>			83.540.676,00			83.540.676
<i>Retenciones de Ind y Comercio</i>			135.461.129,00			135.461.129
		3.338.582.684,80	516.821.670,00	12.403.003.788	2.341.987.773	18.600.395.916

Están pendientes por ejecutar dentro del Proyecto un saldo del contrato del emisor submarino, que se tratará más adelante, el cual tiene fondos por ejecutar del contrato con el Consorcio EDT y del de interventoría. Así mismo un saldo de la rete garantía que se le venía reteniendo al contratista que hay que fondear. De igual manera existen otros rubros por ejecutar, entre los que se destacan el plan de monitoreo ambiental.

Es importante recalcar que estas sumas de dinero deben ser restituidas por el Distrito al Proyecto, ya que está en riesgo la estabilidad financiera de Acuacar, puesto que como ejecutor responderá inicialmente ante los acreedores por la mora en el pago de estas obligaciones ejecutadas. Las obras hacen parte del proyecto y fueron ejecutadas dentro del Proyecto y contó con las respectivas autorizaciones, donde es importante recordar que el compromiso del Distrito de Cartagena para con el Proyecto es su financiación total.

El proceso para asumir y transferir los fondos para cubrir los faltantes del Proyecto está previsto con fondos del mismo Proyecto y el Préstamo. En efecto, dentro del Préstamo, se encuentran los fondos para el servicio de la deuda y este fondo es excedentario por lo que tiene los recursos necesarios para cumplir con la financiación total del mismo y liquidarlo.

En el año 2010 se dispusieron por parte del Distrito las disponibilidades presupuestales para cubrir la financiación del Proyecto.

Con el fin de transferir los recursos de una cuenta del Distrito a otra subcuenta del distrito se hizo necesario un trámite, el cual se agotó. Para tal fin se debía tener la autorización adicional de la Nación la cual también se obtuvo El Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional, mediante oficio del 1 de octubre de 2010, aprueba la minuta del Otro Si No 3 del Encargo Fiduciario Contragarantía 1429, el cual instrumentaliza la liberación de recursos solicitada por el Distrito para cubrir el valor de las obras ejecutadas dentro del Proyecto y que faltan por financiar.

Este Otro Si No 3 del Encargo Fiduciario Contragarantía fue suscrito el 12 de octubre pasado, con una liberación de recursos hasta por \$42 mil millones para ser destinados a pagar ejecuciones contractuales derivadas del Proyecto, y una vez culminado estos trámites y procedimientos legales, deber de la Administración para formalizar el fondeo de otra subcuenta del encargo, los cuales se encuentran en parqueo en el Encargo Fiduciario 1429.

Se debe advertir entonces al Distrito de Cartagena sobre sus deberes financieros frente al Proyecto y la necesidad de fondear el Proyecto con los recursos que están en el encargo fiduciario, cuyos trámites por demás están debidamente agotados. De continuar tal evento podría ser sujeto de advertencia por parte de este ente de control por el descuido en la atención, desde la perspectiva financiera, para el saneamiento del Proyecto y no poner en riesgo su continuidad y honrar los compromisos adquiridos.

MONTO DE LOS APORTES – FUENTES DE FINANCIACION

El monto total de los aportes fue US\$127,75 millones de dólares. Estos fueron aportados de la siguiente manera:

<u>Fuente de Financiación</u>	<u>Monto del aporte</u>	<u>%</u>
Recursos Nación	US\$ 20,00	15,66
Recursos Contrapartida Local (Distrito)	US\$ 18,15	14,21
Recursos Aguas de Cartagena	US\$ 4,60	3,60
<u>Recursos BIRF</u>	<u>US\$ 85,00</u>	<u>66,54</u>
<u>Total Invertido</u>	<u>US\$ 127,75</u>	<u>100,00</u>

El préstamo BIRF No. 7404-CO (antes 4507- CO) financia las obras del proyecto Vertiente Ciénaga de la Virgen en un 66,54%, mientras que el Distrito de Cartagena y la Nación aportan el 29,86%.

FINANCIACION COSTOS REALES PROYECTO VERTIENTE CIENAGA DE LA VIRGEN

FINANCIACIÓN DEL PROYECTO (Millones USD)	TOTAL	Gobierno Nacional	Distrito de Cartagena	ACUACAR
REAL				
Préstamo BIRD	85,0	-	69,6	15,4
Fondos Contrapartidas	41,9	20,0	17,3	4,6
Total Proyecto	126,9	20,0	86,9	20,0
Porcentaje del Total %	100%	16%	68%	16%

El costo total real del proyecto Vertiente Ciénaga de la Virgen por US\$126,9 millones de dólares es asumido en un 68% por el Distrito de Cartagena; la Nación y Acucar aportan cada uno el 16%. El préstamo BIRF No. 7404-CO por US\$85 millones de dólares, lo asume el Distrito de Cartagena en un 88,81%, US\$69,6 millones de dólares y Acucar asume el 18,11%, US\$15,4 millones de dólares. A diciembre 31 de 2010 Acucar ha cubierto la suma de US\$13,2 millones de dólares de los US\$15,4 millones de dólares que debe asumir, quedando un saldo de US\$2.2 millones de dólares los cuales se cancelaran durante el año 2011. El Distrito de Cartagena a diciembre 31 de 2010 ha cancelado US\$15,5 millones de dólares del préstamo BIRF No.7404-CO, quedando un saldo pendiente por pagar de US\$54,1 millones de dólares los cuales se amortizaran hasta el 15 de septiembre de 2016.

INVERSION TOTAL EN LAS VERTIENTES

El total invertido en las Vertientes Bahía y Ciénaga de la Virgen fue de US\$176,8 millones de dólares. Los activos totales de los proyectos adquiridos a diciembre 31 de 2010 suman \$413.669, millones de pesos. Los activos más representativos atendiendo el costo de adquisición son:

Emisario Submarino	\$46.703
Emisario Terrestre	\$39.901
Planta de Tratamiento Punta Canoa	\$30.535
Ampliación EBAR Paraíso	\$30.080
Disposición Aguas Servidas Bahía	\$27.430
Acueducto zona norte	\$12.237
Alcantarillado Pasacaballos – Nelson Mandela	\$ 9.754
Alcantarillado Santana – Ararca	\$ 8.750
Alcantarillado Pozón – Villa Estrella	\$ 8.497

Cifra en millones de pesos

El alcantarillado de Bocagrande tuvo un costo de adquisición de US\$13,3 millones de dólares y fue financiado por el Distrito de Cartagena a través del Departamento de Valorización Distrital.

EMISARIO SUBMARINO

Mediante contratación directa CDT- ALC – 01 – BM – 2008 de febrero 11 de 2008 se determina como objeto la construcción del Emisario Submarino Punta Canoa con costos estimados entre US\$23.913.043 a US\$27.173.913. El contrato se suscribe entre Aguas de Cartagena y Consorcio EDT Marine Construction Cartagena Outfall por valor de \$57.576.134.000 sin aranceles, impuesto de importación de la tubería e IVA para ejecutarse en un término de 18 meses.

El consorcio está conformado por las empresas EDT Towage & Savage Co. Limited y EDT Marine Construction Limited ambas de origen chipriota. En la parte financiera, las cláusulas 5.3a y 5.3e del contrato establece como requisitos mínimos 10 años de experiencia y ventas anuales por concepto de construcción equivalentes a 15 millones de dólares en cualquiera de los últimos 5 años y tener activos líquidos y/o documentos que demuestren que el licitante tiene acceso a créditos o facilidades de créditos por valor equivalente por lo menos a 4 millones de dólares.

A diciembre 31 de 2006 la empresa EDT Towage & Savage tiene activos corrientes por valor de US\$23.717.695 mientras que EDT Marine Construction Limited tiene activos

corrientes por US\$11.577.085. Los activos corrientes tanto de EDT Towage & Savage como de EDT Marine Construction Limite están representados en un 98% y en un 87% respectivamente por cuentas por cobrar. Para el año 2006 EDT Marine Construction Limited tiene ventas por US\$15.124.455, que se incrementan en un 8.964% respecto al año 2005 cuando las ventas fueron de US\$166.865. EDT Towage & Savage en los últimos 5 años no alcanza el nivel de ventas de 15 millones de dólares.

El patrimonio a diciembre 31 de 2006 de EDT Towage & Savage está representado por utilidades acumuladas con un valor de US\$15.997.478 y un capital de US\$2.096. El patrimonio de EDT Marine Construction Limited está representado por utilidades acumuladas por US\$7.025.507 y un capital de US\$11.382.

PAGOS REALIZADOS

A la empresa contratista EDT Marine Construcion Limite se le realizaron veinte (20) avances de pago, los cuales suman en pesos Colombianos Cuarenta y Tres Mil Quinientos Cuarenta y Siete Millones Ciento Setenta y Dos Mil Trescientos Treinta y Siete Pesos con 3/100 ctvos. (\$43.547.172.337,03), suma que representa el 75,63% del costo total del contrato de \$57.576.134.000. En el año 2009 se cancelaron \$33.511.294.571, el 58,20% del valor del contrato.

FALTANTES POR EJECUTAR DEL EMISARIO SUBMARINO

El acuerdo de indemnidad intitulado ACUERDO DE ARREGLO DIRECTO DE RECLAMACIÓN DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS CON OCASIÓN DEL INCIDENTE DEL EMISARIO SUBMARINO, en donde el límite de las inversiones del Distrito de Cartagena está determinado por el faltante por ejecutar del emisario submarino. Proviene de dos fuentes esta cifra, la primera por el faltante de la ejecución del contrato con EDT, contrato principal, y del contrato de Interventoría de Halcrow, accesorio a este principal.

En este ítem encontramos tres conceptos, los valores por ejecutar del contrato con EDT por valor de \$11.789.155.428 (once mil setecientos ochenta y nueve millones ciento cincuenta y cinco mil cuatrocientos veinte y ocho pesos), valores adeudados al contratista EDT por rete garantía y hoy a favor del Proyecto vía cruce contra multas, por valor de \$ 2.212.319.938,00 (dos mil doscientos doce millones trescientos diez y nueve mil novecientos treinta y ocho pesos) y por concepto de interventoría pendiente de amortizar y ejecutar, la cual es necesaria para la fase de reconstrucción del Emisario Submarino \$795.397.304 (setecientos noventa y cinco millones trescientos noventa y siete mil trescientos cuatro pesos).

El total por ejecutar del componente Emisario Submarino del Proyecto asciende a la suma de \$ 14.796.872.670 (catorce mil setecientos noventa y seis millones ochocientos setenta y dos mil seiscientos setenta).

FUENTES DE LOS RECURSOS PARA PAGOS DE LAS ACTAS DE AVANCE

Los recursos utilizados para la cancelación de las actas de avance se distribuyen de la siguiente forma:

FUENTE DE FINANCIACION	MONTO	PARTICIPACION
Préstamo Banco Mundial	\$ 27.564.703.304,63	63,30%
Aportes Nación	\$ 7.165.410.087,42	16,45%
Aportes Distrito	\$ 8.817.058.944,98	20,25%
Total	\$ 43.547.172.337,03	100,00%

FINANCIACION OBRAS DE SALVAMENTO

Acuacar asumió una responsabilidad social frente a la recuperación de los tubos a la deriva ya que eran un riesgo para la navegación y el medio ambiente.

Aguas de Cartagena certifica que las obras de salvamento se están financiando con recursos de Aguas de Cartagena, de acuerdo a la instrucción dada en este sentido por su Junta Directiva. A febrero 28 de 2011 ha precisado recursos por valor de \$1.903 millones. Se estima que dicha operación no supere el valor total de 3.500 millones incluida la inspección de la tubería. Estos valores se deben de perseguir ante las aseguradoras ya que es una clara responsabilidad extracontractual y afectar las pólizas respectivas.

En cuanto a los recursos para subsanar el cumplimiento de las obras correspondientes al contrato suscrito con EDT, Aguas de Cartagena manifiesta que el Distrito de Cartagena debe disponer los recursos inicialmente previstos para la ejecución del contrato y en general para la terminación prevista del proyecto.

Los recursos adicionales deben ser aportados por el contratista consorcio EDT, bien sea asumiéndolos directamente o por una obligación derivada de una responsabilidad decretada judicialmente. Sin embargo, dado que hasta el momento el contratista no ha respondido de su obligación de subsanar los daños causados por el incidente, Acuacar y el Distrito están gestionando la obtención de recursos de la Banca Multilateral y el Gobierno Nacional, y si fuera necesario, la empresa dispondrá de los recursos necesarios para terminar la obra.

No se determina de manera exacta como se provisionaran los recursos y en qué forma afectaran las finanzas de ACUACAR. No se precisa qué impacto tendrá en los estados de Aguas de Cartagena el siniestro del Emisario. Ello en parte a que aún el daño es contingente y no definitivo, por lo que es menester esperar a que se consoliden los



valores y las responsabilidades y se detallen no sólo los costos sino los dineros recuperados u obtenidos de diversas fuentes diferentes al Distrito de Cartagena.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron siete (7) hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) no tienen alcance, dos (2) tienen alcance disciplinario y uno (1) tiene alcance fiscal y disciplinario.

Una vez recibido el presente Informe, el Distrito de Cartagena de Indias y Aguas de Cartagena S.A., E.S.P, deberá suscribir un plan de mejoramiento con las acciones correctivas pertinentes, dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes al recibo del presente, de acuerdo con lo previsto en la Resolución 303 de 2008.

Atentamente,

HERNANDO DARIO SIERRA PORTO
Contralor Distrital de Cartagena de Indias

Revisó: -César Banquez -Coordinador Sector
-AURA E.BUSTAMANTE ALVARADO- Directora Técnica Auditoría Fiscal

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 GESTIÓN

La gestión de Acucar se fundamentó en el logro de los objetivos para el desarrollo del proyecto denominado Plan Maestro de Acueducto, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental de Cartagena, el cual era mejorar los servicios de acueducto y alcantarillado de la población más pobre de la ciudad mediante la ampliación de la Cobertura de Agua y Alcantarillado particularmente en los barrios más pobres de la ciudad.

La cobertura del Acueducto de Cartagena aumentó de 80 % a 99,91 % entre 2000 y 2010, correspondiente a 78.300 nuevas conexiones de agua. El desarrollo del proyecto contribuyó directamente a la instalación de 13.800 nuevas conexiones particularmente en los barrios más pobres de la ciudad como El Pozón, Villa Estrella, la Zona Sur Oriental, Plan Barrios y la Zona Norte beneficiando a una población de 96.000 personas. Además, con la ampliación y mejoramiento del sistema de producción de agua y al mismo tiempo con la construcción de la tubería principal de distribución hacia la zona Norte, se contribuyó significativamente con la instalación de otras 64.500 nuevas conexiones de agua.

La cobertura del Alcantarillado de Cartagena aumentó de 69% a 86.58% entre 2000 y 2010, agregando 66.900 nuevas conexiones de alcantarillado. El Proyecto de Ensanche de Sistema de Alcantarillado de la Bahía de Cartagena financiado por BID aumentó la cobertura de alcantarillado de 75% a 86%. Las nuevas redes de alcantarillado incluidas en el Proyecto del Banco agregaron 57.300 conexiones al alcantarillado, lo que corresponde a una población de 255.800 habitantes de los Barrios El Pozón, Villa Estrella, la Zona Sur Oriental, La Boquilla y sus alrededores, San José de Los Campanos, la Zona Sur Occidental y Faldas de la Popa.

Aun cuando el promedio actual de conexiones del alcantarillado a las viviendas de 86.58% es ligeramente bajo en relación con la meta proyectada de 90%, se cuenta con la infraestructura para conectar el 92% de las viviendas.

El número de usuarios de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. en Acueducto fue de 210.333 y en Alcantarillado, 182.255, lo que representa un incremento del 5.0% y 6.0%, respectivamente para cada sistema.

Es importante destacar que el 81.54% de los nuevos usuarios de Acueducto se encuentra representado en los estratos 1, 2 y 3, lo cual muestra el grado de compromiso social de la Empresa con los más necesitados.

Entre tanto, el crecimiento de usuarios de Alcantarillado en los estratos 1, 2 y 3, representó el 84.97% del total.

En ese sentido se destaca el incremento del 6% en los estratos 4 y 6 como consecuencia de nuevos desarrollos urbanísticos.

A 31 de Diciembre de 2010 se alcanzaron coberturas del 99.91% Acueducto y 86.58% en Alcantarillado.

Además, ACUACAR pudo mejorar la calidad del servicio medido en términos del porcentaje de usuarios que reciben el servicio de suministro de agua 24 horas al día (Continuidad en la Prestación del Servicio) que alcanzó 99.9 % a la finalización del proyecto. Los sub-proyectos que integran el Componente A – Ampliación del Sistema de Acueducto, tales como ampliación del Sistema de Producción de Agua, Reemplazo de las Tuberías para la Distribución Primaria, Instalación de sistemas operados a control remoto e implementación del Plan para la Reducción de Agua no Contabilizada, contribuyeron directamente a la eliminación de los racionamientos y los suministros intermitentes, como también al mejoramiento de la presión del agua y a los ahorros en los costos de operación y mantenimiento.

Además del incremento en la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado, el Proyecto también ayudó a mejorar las condiciones sanitarias de las comunidades de bajos ingresos ubicadas en la Cuenca de desagües a la Ciénaga de la Virgen y de la ciudad en general mejorando la recolección de aguas servidas y la línea de impulsión terrestre. Como resultado de las mejoras en el servicio de alcantarillado, ACUACAR pudo eliminar 18 puntos de descarga ubicados en diferentes puntos alrededor de la ciudad y disminuyó de manera significativa la evacuación de aguas servidas a los canales abiertos en las calles.

Actualmente, el sistema de alcantarillado tiene dos puntos de descarga: 1) El emisario de Manzanillo localizado cerca a la Bahía de Cartagena, y 2) La descarga principal de la Estación Paraíso que vierte en la Ciénaga de la Virgen. Con la instalación del emisario submarino, estos dos puntos de descarga serían eliminados.

La gestión de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P en desarrollo del proyecto con recursos del BID, cumplió con todas las metas al ejecutar el proyecto según lo planeado al punto de lograr ahorros que permitió realizar obras no previstas que mejoraron la calidad de vida de sectores deprimidos de la ciudad.

Durante la vida del proyecto, entre 1999 y 2005, realizó el Plan de Monitoreo Ambiental el cual permitió el mejoramiento del parámetro de coliformes al lograr interceptar y clausurar los vertimientos directos.

También se eliminó el riesgo de no cumplir con el objetivo de sanear las playas de la Bahía de Cartagena, ya que se logró la implementación del proyecto de saneamiento integral, incluyendo el trasvase de las aguas residuales de la cuenca suroccidental a la cuenca oriental y concentrar los vertimientos en un solo punto y luego impulsar a través del emisario final terrestre hasta la planta de pre- tratamiento y continuar hacia el emisario submarino en el mar Caribe.

La gestión de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P en desarrollo del programa de Alcantarillado Vertiente Bahía de Cartagena con recursos del préstamo BID-1089/OC-CO, se ejecutó por componentes de la forma siguiente:

- Redes Cuenca Nuevo Bosque-Ceballos
- Redes Cuenca Carmelo-Campestre-Ceballos.
- Redes Cuenca Bosque Sur-Ceballos.
- Redes Cuenca Albornoz Bellavista
- Proyecto Cuenca Carmelo Campestre
- Refuerzo Colector Bosque Industrial
- Refuerzo Colector Nuevo Bosque Ceballos
- Colector Carmelo-Campestre-Ceballos
- Colector Bosque Sur-Ceballos
- Colector Arroz Barato-Campestre
- Refuerzo Colector Caracoles-Ceballos
- Colector San Felipe
- Estación de Bombeo Ceballos
- Estación de Bombeo Albornoz.

La gestión de Acuacar S.A. E.S.P en desarrollo del proyecto con recursos del BIRF, se ejecutó por componentes de la manera siguiente:

- **Ampliación y mejoramiento del Sistema de Acueducto**

Este componente está 100 % finalizado y se encuentra operando.

- **Ensanche del Sistema de Alcantarillado de la Cuenca de la Ciénaga**

Este componente está 100 % finalizado y se encuentra operando.

- **Construcción de La Línea de Impulsión Terrestre de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas.**

Este componente está 100 % finalizado y se encuentra operando.

- **Construcción de Instalaciones de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas.**

Este componente está 100 % finalizado pero no se encuentra operando. La Planta está programada para entrar en operación después de la construcción del emisario submarino.

Cuando entre en operación, la planta de tratamiento preliminar removerá materiales flotantes, grasas, aceites, arena y tierra. Las Instalaciones para tratamiento incluyen seis pantallas rotatorias (1.5 mm de holgura) junto con dos cámaras para remoción de arena tipo vórtice. Las pantallas rotativas eliminarán trapos, materiales flotantes y sólidos de gran tamaño. El volumen esperado de filtrado por las pantallas rotativas es de aproximadamente 8.5 m³/d. Además, las cámaras para remoción de arena tipo

Pie de la Popa, Calle 30 No 18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969

contraloriadecartagena.gov.co

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

vórtice removerán aproximadamente 5.1 m³/d de arena y tierra. El flujo promedio que entra a tratamiento es de 1.6 m³/s y aumentará a 4m³.

- **Construcción del Emisario Submarino.**

Este componente no está finalizado debido al incidente ocurrido el 2 de Diciembre de 2010 en el cual se fracturó el tubo emisario de 4,3 KM de longitud y se hundió al fondo del mar, aproximadamente 2Km de tubería de 2.000mm de diámetro externo.

En virtud de este incidente, la comisión de auditoría procedió a evaluar la Contratación Directa enmarcada dentro de los pliegos de condiciones CDT-ALC-01-BM-2007 y demás documentos relacionados con el contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 cuyo objeto es la Construcción del Emisario Submarino en Punta Canoa, proyecto para el tratamiento y disposición del efluente de Cartagena de Indias al mar adyacente.

Como resultado de esta evaluación se observó que la Licitación Pública Internacional No.LPI-CDT-ALC-023-BM-2005 fue declarada desierta y no obstante el Banco Mundial, con posterioridad, de manera excepcional, otorgó la *no objeción* para que Aguas de Cartagena, actuando en nombre y representación del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, realizara una invitación directa a EDT Marine Construction para presentar una nueva propuesta.

La auditoría estableció de acuerdo a la información acopiada, que los pliegos de condiciones no variaron en su esencia de los requerimientos del proceso previo y su punto central gira en torno a que la propuesta debía ser presentada por un consorcio u asociación aceptable para Aguas de Cartagena y el Banco Mundial, siendo este aspecto el que determinará la no aceptación inicial del proponente EDT Marine Construction, ya que se presentó en forma individual a la licitación. Además de lo anterior, se formulaba como requisito, que el proponente mantuviera el precio estipulado en su oferta inicial.

La propuesta en estos términos debía presentarse el 9 de agosto de 2007 como en efecto se hizo.

Respecto a esta forma de contratación directa, llama la atención, que de acuerdo al Item III. Otros Métodos de Contratación, núm. 3.6. de las normas de Contrataciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF que contiene las causales para contratar directamente, no se observa en forma específica la que aplicaron para el caso de la contratación directa del emisario submarino. Dentro del procedimiento para otorgar créditos por el Banco Mundial, se contempla una fase interna, dentro de la cual tiene un paso de revisión por parte de un especialista de adquisiciones. Ello como requisito para proferir la *no objeción* a un proyecto de acuerdo.

Bajo los parámetros de estos procedimientos, resulta llamativo que el Banco Mundial haya dado aval a la contratación directa con una firma consorcial que se constituye

como tal solo el 7 de julio de 2007 en la ciudad de Limassol, Chipre, vale decir, un mes antes de presentar la propuesta y que como integrantes presenta a EDT Marine Construction y EDT Towage and Salvage personas jurídicas independientes pero que tienen como particularidad el mismo director, domicilio y dirección. Si bien es cierto que estas no son ilegales llaman la atención.

Otro aspecto relevante detectado sobre este tópico, es que según los datos de los estados financieros EDT Marine Construction y EDT Towage and Salvage empresas solidarias que integran el consorcio, para demostrar que cumplen con los requisitos de experiencia general en construcción contenido en la cláusula 5.3 de la Sección III, literal a) de los pliegos, presentan un balance general en el cual a diciembre 31 de 2006 la empresa EDT Towage & Savage tiene activos corrientes por valor de US\$23.717.695 mientras que EDT Marine Construction Limited tiene activos corrientes por US\$11.577.085. Los activos corrientes tanto de EDT Towage & Savage como de EDT Marine Construction Limited están representados en un 98% y en un 87% respectivamente por cuentas por cobrar. Para el año 2006 EDT Marine Construction Limited tiene ventas por US\$15.124.455, que se incrementan en un 8.964% respecto al año 2005 cuando las ventas fueron de US\$166.865. EDT Towage & Savage en los últimos 5 años no alcanza el nivel de ventas de 15 millones de dólares.

En el literal b, experiencia específica en construcción, se requiere acreditar participación como contratista principal en la instalación de tubería de 1.200 metros de longitud, de al menos 48 pulgadas de diámetro, especificaciones técnicas que distan ostensiblemente de los 4,3 kilómetros de tubería PEAD¹ de 2.000mm de diámetro externo que constituían el total de la tubería del emisario submarino a instalar en Punta Canoa. En este mismo sentido, el literal de la cláusula en cita, establecía como requisito de capacidad financiera, la demostración de tener activos líquidos y/o documentos que demostrasen que el proponente tenía acceso a créditos o facilidades de créditos por valor de US \$ 4 millones de dólares, ello frente a un contrato de \$57.576 millones de pesos (24.3 millones de dólares aproximadamente).

Finalmente, se tiene que los pliegos contemplan un contrato de obra, que tiene implícito varias formas contractuales (suministro, transporte, por ejemplo) bajo una modalidad contractual llave en mano², no obstante, estipula una forma de pago en virtud de

¹ Polietileno de Alta Densidad

² El contrato "**llave en mano**" o "*turnkey contract*" entendiéndose por tal, que este corresponde a una modalidad de contratación en contratos de obra en que el contratista se obliga frente al cliente o contratante, a cambio de un precio, generalmente alzado (elevado), a concebir, construir y poner en funcionamiento una obra determinada que él mismo previamente ha proyectado (circunstancia que en el presente caso no se da, puesto que el diseño de la obra fue concebida por la firma Hazen and Sawyer). En esta modalidad de contrato el énfasis ha de ponerse en la responsabilidad global que asume el contratista frente al cliente.

Otras prestaciones que siempre están presentes en los contratos "**llave en mano**", formando parte de la obligación global del contratista son: el suministro de materiales y maquinaria; el transporte de los mismos; la realización de las obras civiles; la instalación y montaje, y la puesta a punto y en funcionamiento de la obra proyectada. Estas características se encuentran parcialmente presentes en la contratación directa realizada para la construcción del emisario submarino como se verifica en la IAP, Datos de la Cotización, CGC y CEC.

Pie de la Popa, Calle 30 No 18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969

contraloriadecartagena.gov.co

avances de obra, previa medicación por medio de Otrosí, en el cual se acepta la renuncia del contratista al anticipo, acto al que el BM también entrega no objeción, lo que generaría que en la ejecución del contrato se entregara al contratista, con la tercera acta de avance más del 50% del valor del contrato, sin que existiera a favor del Distrito y su representante legal en esta negociación Aguas de Cartagena como contratante, ninguna contraprestación real y efectiva en la proporción anotada, lo que solo estaba contemplado cuando se diera la recepción provisional de las obras; con el agravante, de que las garantías de cumplimiento, sumada a la retención por garantía contempladas no alcanzaban a cubrir más allá el 10% del valor del contrato. Vale la pena anotar sobre este punto, que el contrato no tenía una perspectiva sobre la posibilidad de ocurrencia de un siniestro en la última etapa del mismo. Otro llamado de atención al modelo Banco Mundial.

En efecto, la cláusula 13.3 (14.3) de la sección III Datos de la cotización, regulaba como retenciones aplicables a los pagos hechos al contratista, un 30% de retención por concepto de amortización del anticipo y un 5% de retención por concepto de garantía de cumplimiento. La primera de las retenciones mencionadas es una de las garantías que amparaba los riesgos inherentes a la ejecución del contrato pertenecientes al grupo 1 de las retenciones estipuladas, es una de las que por defecto se eliminan de la Cláusula 10 de las CEC al ser modificada la cláusula 14 de ibídem que estipulaba la aplicación del anticipo. Vale la pena de todas maneras resaltar que, al no haber anticipo no hay necesidad de garantías para la correcta inversión de los mismos, amén de que puede ser favorable el hecho de manejar avances de obra.

El siniestro y el incumplimiento del contratista ponen de manifiesto, que al tener que aplicar rígidamente los formatos para contratación del Banco Mundial, no obstante la legalidad de los controles de éste, especialmente en las no objeciones en todas y cada una de las fases, del contrato, se considera, que al momento de la aprobación del contrato de obra civil con pago por avances de obra, sin la correlación de garantías de cumplimiento exigida, la escasa capacidad de respaldo financiera y la posterior aprobación del modificadorio N° 1 de fecha 3 de marzo de 2009, al contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008 cambiando la forma de pago y eliminando el anticipo, en su modalidad llave en mano, se produce un desequilibrio de la relación en el negocio jurídico, privilegiando la posición del contratista respecto al contratante, toda vez que obtiene una alta provisión de los recursos del contrato sin que exista una contraprestación real y efectiva a la vista.

Eso se atenúa de alguna manera con los avances como se dijo pero de todas formas se requiere una mayor claridad y coherencia, entre las obligaciones del contrato su espíritu y la realidad. Hecho que debería llevar a la revisión de las formas contractuales aplicables según la legislación del país del prestatario. Ahora frente al caso puntual este tipo de contratos son una camisa de fuerza para los entes nacionales y en situaciones como la que se presentó quedan en evidencia las tensiones entre los sistemas legales, la realidad material de cada país, los casos particulares objeto de contratación con un

marco general impuesto por contratos estándar y la costumbre contractual local versus las del Banco Mundial.

Todo lo anterior, sin perjuicio de que la evidencia de la ejecución del contrato y su punto suspensivo en el incumpliendo precedido del siniestro de la tubería, generan un indicio que el menor valor de una propuesta, no es siempre la mejor opción dentro de una contratación con altos riesgos implícitos, no solo por la modalidad de contratación, sino por las actividades propias del contrato para el cumplimiento del objeto.

En la fase precontractual se encontró que el volumen 1 de los pliegos de condiciones de fecha junio de 2007, determina como objeto La Construcción del Emisario Submarino con fuente en los recursos provenientes del préstamo 7404-CO del Banco Mundial. Este documento consta de 10 secciones, siendo las 5 primeras: Sección I el Llamado a Cotización, Sección II Instrucciones al Proponente, Sección III Datos de la Cotización, Sección IV Condiciones Generales del Contrato y Sección V Condiciones Especiales del Contrato. Con base en dichos pliegos se genera el Contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008 entre Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., en representación del Distrito de Cartagena, y el consorcio EDT Marine Construction Cartagena Outfall el cual fue suscrito en fecha 11 de febrero de 2008 para la Construcción del Emisario Submarino en Punta Canoa por un valor de \$ 57.576.134.000 sin aranceles, impuesto de importación de la tubería e IVA para ejecutarse en un término de 18 meses. Respecto a este término se encontró que en los pliegos se estimaba como plazo de ejecución 24 meses, pero aceptando la propuesta presentada por el contratista se estipuló el plazo menor, fundamentado en que el contratista, sabiéndose adjudicatario, inicio por cuenta y riesgo la fabricación de la tubería con una firma Noruega. A pesar de la fecha de suscripción del contrato solo pudo iniciarse formalmente el 29 de marzo de 2009, es decir más de un año después de su firma, debido a los inconvenientes que se presentaron en la Legalización del mismo.

Al contrato de obra civil se le efectúan variaciones a través del Contrato Modificatorio N° 1 de fecha 3 de marzo de 2009, en donde se modifica la forma de pago respecto a la exclusión del anticipo; garantías, impuestos, derechos, gravámenes, cargos y cotizaciones; y se determina el plazo de ejecución a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio. Esta modificación tiene su génesis en la renuncia por parte del contratista a recibir anticipo y ello implicó que al modificarse la forma de pago, se suprimiera consecuentemente la retención por concepto de amortización de anticipo equivalente al 30% del porcentaje que se imputara como anticipo.

En materia de garantías, en las condiciones generales del contrato (CGC) se encuentra que se estipuló como necesaria la del cubrimiento de Responsabilidad Civil Extracontractual y de Estabilidad de la Obra, así como Prestaciones y Salarios. Este riesgo fue amparado con sendas Pólizas de Seguros expedidas por una compañía aseguradora con sede en el país del Contratista. En materia de riesgo por incumplimiento, en las CGC se estableció como requisito el otorgamiento de Garantía Bancaria, la cual debía amparar el 5% del valor del contrato, lo que se amparó con

Garantía Bancaria incondicional de cumplimiento expedida por *Hellenic Bank Public Co Ltd* por valor de USD\$ 1.620.000,00.

Respecto al riesgo de incumplimiento también se determinó efectuar una retención a cada pago que se generara con cargo a los avances de obra presentado por el contratista, equivalente al 5% del valor de cada pago efectuado.

Esta forma de contemplar los amparos, con los porcentajes mínimos pactados, no encuentran correlación de equilibrio con una modalidad contractual en la que se entregan recursos en forma cuantiosa sin tener una contraprestación real y efectiva, siendo esta una de las variables intervinientes que determinan la escasa recuperación de dineros luego del incumplimiento del contratista antecedido del siniestro de la tubería hoy con partes en el fondo del mar.

Por otra parte se encuentra que aunque se estipulan cláusulas concretas referentes a otros riesgos inherentes a la clase de contrato de obra con agentes internacionales involucrados, como el cambiario, por ejemplo, la cláusula 13 de las CGC deja a criterio del contratista la toma de seguros de los bienes y suministros relacionados con el objeto del contrato, por ende los que pudieran amparar las maniobras y costos de la tubería PEAD, estos no fueron adquiridos, no obstante haber sido requeridos en varias oportunidades por el Interventor³ del contrato, según se dejó sentado en varios de los Informes Mensuales, entre ellos, el correspondiente al mes de junio de 2009. Este es un aspecto que determina el manejo y evaluación del contrato por parte del Contratante y el Interventor, pues siendo el primero el Contratante que se encargaba de girar recursos por avance de obra y el último el encargado de la Supervisión y verificación del objeto con base en procedimientos ajustados a la naturaleza del contrato, no hayan realizado acciones efectivas ante la renuencia del contratista para asegurar los tubos y la maniobra de movilización, toda vez que éste como insumo principal del Emisario, por su valor individual y riesgos asociados, suponía que la garantía de tal actividades debía ser un requerimiento exigible, incluso desde el momento de la Planeación.

Ahora bien en el documento Pliego de Condiciones Volumen I, se encuentra el llamado a cotización cuyo numeral 3) identifica a Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. como organismo ejecutor del contrato, y quien actúa en nombre y representación del Distrito de Cartagena.

Conforme a lo anterior, es necesario entonces precisar que de acuerdo al art. 2142 del C.C. “El mandato es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. La

³ Para la vigilancia y control de las actividades correspondientes a la construcción del Emisario Submarino en Punta Canoa se suscribió Contrato de Servicios de consultoría entre Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. y Halcrow Group Ltd. de fecha 5 de noviembre de 2008 cuyo objeto es la interventoría técnica y ambiental para la construcción e inspección del emisario submarino por un valor de US\$ 1.079.275 más US\$172.684 por IVA y \$266.365.998 más \$42.618.560 por IVA con plazo de ejecución 21 meses iniciando el 19 de marzo de 2009.

persona que concede el encargo se llama comitente o mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general, mandatario.”

En concordancia con lo anterior el art. 2146 ibídem establece: “Si el negocio interesa juntamente al que hace el encargo y al que lo acepta, o a cualquiera de estos dos o a ambos y un tercero, o a un tercero exclusivamente, habrá verdadero mandato; si el mandante obra sin autorización del tercero, se producirá entre estos dos el cuasicontrato de agencia oficiosa.”

De acuerdo a los documentos puestos a disposición de la comisión se observa que la actuación de ACUACAR S.A. E.S.P. se enmarca dentro del concepto de mandato con representación, lo que se origina en el convenio de préstamo subsidiario entre el Distrito de Cartagena de Indias y ACUACAR S.A. E.S.P., consideraciones 3 y 4, así como, las cláusulas 1ª y 3ª literal A, numeral 1 y literal B.

El código civil, en su artículo 1505, habla de la representación, en los siguientes términos: "Lo que una persona ejecuta a nombre de otra, estando facultada por ella o por la ley para representarla, produce respecto del representado iguales efectos que si hubiere contratado el mismo".

De acuerdo con lo anterior la Representación es el género de la especie de mandato; es un hecho que penetra en el mecanismo del negocio y lo influencia; el representante permanece extraño al negocio y por tanto todos los efectos del negocio concluido por el representante recaen directamente en el patrimonio del representado, salvo la responsabilidad que encierra toda representación derivada del comportamiento del mandatario o representante en el negocio jurídico.

En este sentido debe advertirse que en materia de responsabilidad del mandatario el art. 2155 del C.C. establece: “El mandatario responde hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su encargo”. Lo que constituye un rango de responsabilidad mayor que la que tiene la responsabilidad fiscal.

En relación con lo expuesto se tiene que la subcláusula 2.2 correspondientes a las Instrucciones al proponente contenida en los pliegos, determinan que el Banco (BIRF) solamente efectuará pagos a solicitud del prestatario (Distrito). Dentro del proceso, no se encontraron evidencias específicas que demostraran el ejercicio del control que al Distrito le correspondía en virtud de lo establecido en el Art. 209 en concordancia con el art. 2 de la Constitución Política. Algunas de las informaciones sobre la contratación se encuentran en algunas actas de Junta Directiva de Aguas de Cartagena, en donde se informaba someramente el avance del proceso licitatorio, la presentación, apertura y evaluación de propuestas y la contratación directa autorizada por el Banco Mundial.

Ante las observaciones sobre este aspecto el Distrito traslada la responsabilidad al operador, según su criterio en el marco del convenio de préstamo y convenio de préstamo subsidiario, lo que denota una posible apatía institucional en el ejercicio del

control de los recursos públicos a pesar de que el Distrito de Cartagena tiene el deber de control sobre las erogaciones con cargo al préstamo constituido con la Banca Multilateral, dada su condición de titular de la cuenta para el manejo de los recursos del crédito otorgado y máxime teniendo en cuenta el carácter de garante de la Nación en esta negociación.

Es por ello que en el análisis de responsabilidades frente a la ejecución del contrato, para el Distrito de Cartagena, se detecta una laxitud en el rigor que debe tener el control y supervisión de su parte, en el ejercicio del mandato que ejecuta Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., toda vez que esta empresa facultada para la representación del Distrito, dicha figura y comportamientos producen hoy efectos patrimoniales en contra de este ente territorial, dado a que esta figura del mandato con representación guarda implicaciones como si hubiere contratado el mismo Distrito, salvo la responsabilidad que encierra toda representación.

Una esencial e importante responsabilidad del Distrito de Cartagena es el control en los pagos pues en su calidad de prestatario, es quien formula la solicitud de desembolso al Banco Mundial. Sin embargo las cuentas que certifica el contratante no entregan certeza de esto pues no existe claridad del titular de las cuentas abiertas en el Banco del Perú en Miami, hecho que está siendo verificado por el Contador encargado de la Línea Financiera. Las demás responsabilidades se enmarcan dentro de lo contemplado en la cláusula 3ª del Convenio de Préstamo Subsidiario.

En cuanto a la gestión de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. en su calidad de ejecutor del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, y más concretamente, su participación como contratante dentro de la contratación directa CDT-ALC-01-BM.2008, se tiene como primera consideración de análisis que la forma como se estipulan las cláusulas en las Condiciones Generales del Contrato (CGC) y las Condiciones Especiales del Contrato (CEC) contenidas en los pliegos de condiciones se infiere que la forma contractual corresponde al contrato de obra civil bajo la modalidad llave en mano en la que el énfasis ha de ponerse en la responsabilidad global que asume el contratista frente al cliente.

A pesar de ser un contrato de obra, existen otras actividades de las cuales también es responsable exclusivo el contratista: el suministro de materiales y maquinaria; el transporte de los mismos; la realización de las obras civiles; la instalación y montaje, y la puesta a punto y en funcionamiento de la obra proyectada, en este caso el Emisario Submarino. Estas características se encuentran presentes en la contratación directa realizada para la construcción del Emisario Submarino como se verifica en la IAP, Datos de la Cotización, CGC y CEC. Estas obligaciones se contemplan de manera general en el literal k) de la cláusula 5.1.; literales c y d de la cláusula 5.3 de los Datos de la Cotización (Sección III de los pliegos); subcláusula 5.5., las cláusulas 18, 21 y 23 de las condiciones generales del contrato que contemplan, entre otras actuaciones, que los procedimientos métodos de construcción son de responsabilidad del contratista.

Ahora bien, hay que considerar que el contrato "llave en mano" implica especialización del contratista así como la obligación de este de entregar un producto terminado. Para ello asume una obligación global de realizar todas las prestaciones necesarias, coadyuvantes o complementarias de la obra a realizar. Esta característica predicable de esta modalidad de contratos, es otro aspecto que reprocha en el control a la ejecución del contrato, pues con base en los informes de Interventoría, se cuestionaba la aptitud y competencia profesional del Ingeniero Residente nombrado por el Contratista, quien aparentemente no demostraba la experiencia necesaria para el desarrollo de actividades dentro de contratos de la naturaleza de Emisarios Submarinos, sin contar, la actitud prepotente y poco receptiva ante la formulación de observaciones que desplegaba el representante legal del Consorcio. Este tipo de aseveraciones suponía la aplicación de apremios o acciones coercitivas coherentes con tal situación, empero, el Interventor, en las conclusiones de varios informes se limitaba a expresar su *preocupación* por los hechos.

En el análisis de responsabilidades del contratista se encontró que la subcláusula 5.3 de la sección II estipula como una obligación la incorporación dentro de la oferta de los métodos de trabajo y el calendario de actividades propuestos, con el detalle necesario para demostrar que podía cumplir con las especificaciones técnicas y el plazo contemplado para la terminación de las obras, en concordancia con la letra k) de la subcláusula 5.1 de la sección III. La oferta debía fundarse en la visita previa a la zona de las obras según la subcláusula 8.1 de la misma sección. Sobre esta obligación se encontró el reiterado atraso, pues a pesar de haber formulado una propuesta con término 18 meses, no se presentaban procedimientos actualizados, y otra documentación, tales como, el Programa de Obras dentro de las oportunidades contractuales establecidas. A ello se suma que el Programa de Obras presentado se hizo en forma doble, uno a 8 meses y otro 18 con la pretensión del Contratista que el primero fuera el que se contemplara para efectos del pago por avances de obra. Los múltiples inconvenientes surgidos dieron al traste con ambas programaciones, al punto que ninguno de los dos programas se cumplió e incluso a la fecha del siniestro de la tubería el plazo general de ejecución de las obras del contrato se había agotado.

En la cláusula 5 de la sección IV (CGC) del contrato se establecen las obligaciones generales del contratista indicado que la oferta presentada por éste cubre todas las condiciones necesarias para la ejecución de las obras completadas y para reparar sus posibles defectos de construcción o subsanar los trabajos defectuosos. Sobre este punto se encontraron varios aspectos, de los cuales se abordan los más relevantes:

La tubería arribada a Cartagena en junio de 2009 y depositada en Bahía Honda sufre un primer incidente en el mes de octubre, cuando en una maniobra sufre una rotura y se realizan acciones de rescate y reparaciones por el Contratista que a criterio del Interventor no garantizaban la integridad y movilización de los tubos ya ensamblados en su totalidad (4.32km), pero tampoco objeto o solicitó la parálisis de la obra hasta que no se verificará plenamente la reparación; se presenta un desvío de la ruta aprobada por la

autoridad marítima; y después del incidente del tubo, el contratista evade cualquier requerimiento a cumplir con sus obligaciones.

De estos hechos y evidencias se extrae que las acciones y requerimientos por parte del Contratante y el Interventor, así como los controles previos y anteriores al incidente no fueron de un rigor mayor frente a la evidencia de un perfil que se venía dando del consorcio contratista.

En el tema de las responsabilidades del contratista se tiene que la subcláusula 5,5 de las CGC (Sección IV) al tratar sobre los procedimientos y métodos de construcción, expresamente radica en cabeza del contratista la responsabilidad de la adecuación, estabilidad y seguridad de todos los procedimientos y métodos de construcción que se emplearan para la realización de las obras.

Otra obligación y responsabilidad que se destaca es la contenida en la cláusula 5.6 de la sección III que estipula que el contratista debía tener un plan integral de aseguramiento de calidad del contrato, que exigía la amplia experiencia del contratista en materia de aseguramiento de la calidad de proyectos de Emisarios Submarinos. Como se expresa en la observación y con base en los Informes de la Interventoría esta es una de las obligaciones que evidenció retraso y un cumplimiento defectuoso de las obligaciones documentales del contrato. La cláusula 6.3 establece que el contratista permanece como único responsable y protege al Contratante y Jefe de Obra contra cualquier reclamación por concepto de daños de cualquier naturaleza, lesiones corporales como consecuencia de la ejecución del contrato suscrito.

Dentro de las CGC y CEC se determina específicamente que el contratista es el único responsable de las consecuencias perjudiciales de los fraudes o defectos de construcción que cometan las personas que emplee en la ejecución de las obras de acuerdo a lo establecido en la Sbc 9.8. Otra responsabilidad del contratista está definida en la Sbc 11.2 en donde se precisa que los trabajos definidos en el contrato corresponden al conjunto de trabajos ejecutados por el contratista en virtud del contrato, bajo su responsabilidad.

Sumadas a estas responsabilidades principales, se encuentran otras diseminadas en los pliegos de condiciones, se encuentran otras subcláusulas que en forma expresa establecen que las actividades propias del contrato son *a cuenta y riesgo* del contratista, tal es el caso de las maniobras marítimas, transporte, dragado y suministro de materiales, así como los servicios que se necesitaran para la ejecución del contrato. Esta amplia gama de responsabilidades evidencia que el contratista tenía la autonomía inicial de ejecutar el contrato conforme a su propuesta formulada, pues éste asume los riesgos de cada una de las actividades necesarias para la puesta en marcha del Emisario Submarino. Tal facultad de decisión que se atribuye al contratista, debía estar acompañada por el control que debía ejercer el Contratante y el Interventor, a efectos de verificar el cumplimiento eficiente y efectivo por parte del primero.

Parte de este control está contenido en la forma como se ejecutaban las actividades con arreglo a la subcláusula 5.7 de la sección IV que establece del desarrollo de actividades contractuales se efectúan con base en ordenes de ejecución escritas fechadas y numeradas, suscritas por el Jefe de Obra, de las cuales 2 ejemplares se envían al contratista. La subcláusula 5.7.1. Prescribe que si el contratista tiene objeciones respecto a las prescripciones de una orden de ejecución debe presentarlas dentro de los 15 días (7.2. CGC) contados a partir del día siguiente del recibo.

En la revisión de los documentos, se encontró corroborado el aparente desconocimiento por parte del contratista en el manejo de las cláusulas del contrato, como lo expresa el Interventor, pues al presentar objeciones, mediante escrito de fecha 14 de enero de 2011 sobre las actuaciones del contratante con ocasión del siniestro acaecido y además siendo el argumento intrínseco manifestado en dicha comunicación cuando se habla de “...*circunstancia extraordinaria e imprevisible cuyas circunstancias están aún por determinar...*”, esta particularidad es tenida en cuenta al analizar el comportamiento contractual del contratista, que con base en los Informes de Interventoría, no se ajustaba al requerido para la ejecución de una obra.

Tal indefinición puede explicarse por la fecha de la comunicación, pues las CGC en la cláusula 18.3 inciso 4 establece que cuando el contratista invoque el caso de fuerza mayor deberá notificar al contratante inmediatamente después de la ocurrencia de este o a más tardar en un plazo no mayor de los siete (7) días de la fecha de ocurrencia, procedimiento que, del cual, no existe evidencia que se haya cumplido, si esto es lo que se pretende alegar con tal postura. Es de anotar que las condiciones generales del contrato establecen que los términos de días, deben entenderse como días calendarios. De lo anterior se infiere la forma subrepticia como se comportó el contratista durante la mayor parte de la ejecución contractual y que conserva aún después de la ocurrencia del siniestro.

Otro aspecto en cuanto a la forma como se desarrollan las actividades tiene que ver con el plazo del contrato, el cual estaba condicionado a un programa de ejecución de obras, el que según Informes de Interventoría se inició, al parecer, incluso, sin haberse configurado los requisitos de ejecución. Ante requerimiento de la comisión el contratante certifica que la fecha de inicio del contrato fue el 26 de marzo de 2009 con fecha de terminación el 1 de diciembre de 2010 (incluyendo la suspensión por dos meses debido a situaciones climáticas). Siendo ello así y con base en la misma certificación del contratante, no habiéndose presentado prórroga del plazo pactado conforme a lo preestablecía el mismo contrato en su cláusula 19.2., entonces no se entiende porque se continuó la ejecución del contrato, sin haber tomado las medidas de la prórroga que permitiera tener vigente el contrato; por el contrario se da el siniestro estando ya vencido el plazo contractual. Esta era obligación del interventor y/o del contratista, evidenciando un incumplimiento de ellos frente a esta obligación.

En el caso concreto del contrato del Emisario, la expiración del término o plazo del contrato hace perder competencia al contratante para actuar con ciertos mecanismos

de control y apremio al contratista (multas por ejemplo), puesto que sólo mientras esté en curso el plazo del contrato, es viable proceder a la imposición de multas. Se concluye que vencido el plazo del contrato las medidas a adoptar frente al incumplimiento del contrato, son las que corresponde a las acciones o mecanismos contractuales pertinentes.

Sobre las formas contractuales de pago, en el contrato suscrito se estipula en la subcláusula 5.8 de las CGC que el contratista debía presentar una estimación trimestral detallada de la obligaciones de pago del contratante, con indicación de todos los pagos a que él tendría derecho en virtud de la ejecución del contrato. La remuneración al contratista se pactó en la cláusula 11 de las CGC. que determina que los pagos de las cuentas se efectuarían en forma de avances de pago contra estimaciones mensuales de las cantidades de trabajo y obra ejecutada y los saldos correspondientes, lo que concuerda con la Sbc 13.1. que prescribe que el contratista presentará al jefe de obra un borrador de la cuenta mensual que estimara debía cancelarse, la cual correspondía al Jefe de Obra revisar y verificar de acuerdo a lo establecido en la cláusula 12.

La Sbc 13.2 a 13.2.4. estipulan que el Contratante determinará el monto del abono mensual al Contratista tomando como base la estimación de cuenta mensual, con los cargos reconocidos y descuentos contractuales y de ley efectuados, así como los ajustes que hubiere efectuado el Jefe de Obra. Dicha cuenta en firme sería pagadera dentro de los 45 días siguientes.

De lo anterior se colige que la forma de pago es contractual no obstante la modalidad del contrato, por lo que no se evidencia ilicitud en su estipulación, pero se repara que se haya cancelado la mayor parte del valor del contrato, sin que exista en forma efectiva unidades de la obra que sean de propiedad del ente territorial. Solo tiene un contrato vencido en plazo, con ocurrencia del siniestro de incumplimiento, un alto pago de recursos económicos a favor del contratista, con la activación de la exigencia de garantías pactadas sobre cumplimiento, y reclamación del pleito por la vía correspondiente según los mecanismos previstos en el contrato.

Esta forma de pago y flujo de recursos, no encuentra suficiencia, con la determinación de riesgos efectuada en el contrato, que si bien son coherentes con las actividades riesgosas como lo es el cambio de moneda, riesgos laborales y otros que ordinariamente se pactan en la clase de contratos de obra. En efecto, el contrato estipula varios riesgos amparables a través de garantías bancarias o pólizas de seguros. En la cláusula 6 se habla específicamente de garantía de cumplimiento, garantía de terminación satisfactoria y garantía por anticipo.

La garantía de cumplimiento está representada en una garantía bancaria (Sbc 6.1.1.) la cual se transforma en garantía de terminación satisfactoria al momento de recepción provisional de obras con reducción del 5%, que es su monto inicial, a solo la mitad de dicho porcentaje. Se verifica el cumplimiento de esta obligación y por ende el

cubrimiento del amparo, con la garantía bancaria suscrita por *Helenic Bank Public Co Ltd* en fecha septiembre 25 de 2008 y por un monto de USD \$ 1.620.000,00

Otra forma de cubrir el riesgo de incumplimiento hace referencia a una retención equivalente al 5% a los montos pagados al contratista como garantía de cumplimiento. El valor retenido se liberaría en un 50% al momento de recepción provisional de obras y el saldo en la recepción definitiva, hechos contractuales que acaecido el siniestro de la tubería, no se dieron.

Un riesgo inicialmente contemplado era el manejo del anticipo⁴ para el cual se contempló una garantía consistente en un monto igual al anticipo (30% del valor del contrato) terminando una vez se hubiere hecho el ultima pago amortizable.

El riesgo de Responsabilidad Civil se amparó con la póliza 2201309000765 de fecha 4 de febrero de 2009 expedida por Mapfre Colombia en donde aparece como tomador EDT Construction de acuerdo a lo estipulado en la Sbc 6.3.2. Otro riesgo que se determina en el contrato en las CGC es el que hace referencia a accidentes de trabajo. El riesgo cambiario se prescribe de acuerdo a las Sbc's 10.1.2. a 10.1.7. de las CGC en donde se prevé que cualquier conversión de moneda o estipulación de precios son una consideración incluida por el contratista en su oferta, sin perjuicio de lo contemplado en el contrato.

Un aspecto que se ha determinado es que de acuerdo a las reglas del contrato, los bienes y suministros del mismo son de propiedad del contratista hasta la entrega provisional contemplada en la cláusula 41 de las CGC y se perfecciona en la recepción definitiva de que trata la cláusula 42., lo que determina que la pérdida y perecimiento de la tubería es para el contratista. Es coherente en general con la responsabilidad en el resultado y la obligación de entrega al final de la ejecución con la entrega provisional.

En los documentos puestos a disposición de la comisión se tiene como descripción del trabajo y por tanto objeto del contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008, *la instalación en el mar de una tubería con 1800mm de diámetro interior*, la cual tiene unas características técnicas y requerimientos en su diseño e instalación para poder ser operable.

Este objeto se rige, además de las cláusulas del contrato mismo, por las condiciones generales y especiales del contrato, concretamente la 18.2, 21 a 27 de las primeras, de las cuales se infiere, que si bien se trata de un contrato de obra, no estamos en presencia de un contrato de obra puro y simple, pues existe implícito el suministro de varios elementos necesarios y el principal, la tubería PEAD como insumo primero para el Emisario, otro aspecto es que también se encuentra inmerso un contrato de

⁴ Mediante contrato modificatorio N° 1 las partes acuerdan modificar, entre otras, la forma de pago, aceptándose la renuncia del contratista a recibir anticipo y por sustracción de materia se prescinde de la garantía requerida para el mismo.

transporte, movilización de equipos para trabajos marinos. De la oferta presentada por el contratista específicamente se estipulan como ítems, los siguientes:

- Movilización de equipos para trabajos marinos por valor de \$12.000 millones de pesos.
- Fabricar, entregar y almacenar tubería PEAD y piezas de 2.000mm por valor de \$17.630 millones de pesos.
- Fabricar, entregar y almacenar tubería PEAD y piezas de 1.000mm por valor de \$ 288 millones de pesos.
- Fabricar, entregar y almacenar accesorios marítimos por valor de \$1.080 millones de pesos.
- Transportar e instalar tubería PEAD de 2.000mm diámetro nominal externo con lastres desde la estación K1D 0+00 hasta la estación K1D 2+266
- Transportar e instalar tubería PEAD de 2.000mm diámetro nominal externo con lastres desde la estación K1D 2+266 hasta la estación K1D 3+813.
- Transportar e instalar tubería PEAD de 2.000mm diámetro nominal externo con lastres desde la estación K1D 3+813 hasta la estación K1D 4+214.
- Transportar e instalar tubería PEAD de 2.000mm diámetro nominal, dos tuberías PEAD diámetro nominal externo de 1.000mm y lastres desde la estación K1D 4+214 hasta la estación K1D 4+321.

Los ítems de transporte suman aproximadamente \$ 3.914 millones de pesos. Ello significa que las actividades involucradas en la construcción y puesta en marcha del emisario submarino, por su envergadura y alcance, no pueden tomarse como un contrato de obra simple.

Ahora bien, aunque los pagos efectuados estuvieren bajo el amparo normativo de las reglas del Banco Mundial, resultaba necesario que el proceso de Planeación tuviera en cuenta estos aspectos, pues en estas actividades se encontraba representada la mayor parte del monto de los recursos con destino a financiar la ejecución del contrato suscrito. Ello supone que el estudio de riesgos debió prever que se entregaban cuantiosos recursos sin ninguna contraprestación real y efectiva en favor del Contratante y del Distrito, por lo que las garantías exigidas debieron cubrir, no solo el cumplimiento, la responsabilidad extracontractual y otras que comúnmente se exigen, sino también el **Transporte y Valor de la Tubería**, ya que tales actividades, en sí mismas consideradas, no solo eran significativamente representativas en recursos, frente al valor global del contrato, sino que por sus especificaciones técnicas y logísticas implicaban unos riesgos en la operación, sumado al riesgo específico de que la tubería no se iba a transportar con su propio peso, pues se adiciona el de los lastres, es decir, un elemento que no obstante le permitía flotar, aumentaba el riesgo en la operación, ya que una maniobra como la que ocurrió en el siniestro generaba, no solo el hundimiento de estos sino también de la tubería, como en efecto ocurrió.

Este análisis encuentra eco en la revisión de la Interventoría, cuando en el Informe N° 3 correspondiente al mes de junio de 2009 presentado por Halcrow⁵, establecen como un requerimiento realizado por la Interventoría al Contratista la presentación de los seguros tomados para el transporte de la tubería, que si bien, no eran un requerimiento del contrato, debido a su importancia fueron solicitados en numerosas oportunidades, sin acción o respuesta favorable por parte del contratista. Por la fecha se debe inferir que el seguro era para el transporte de la tubería desde Noruega y no para la maniobra de diciembre de 2010.

De ello se desprenden dos situaciones, la Planeación del Contrato no fue muy eficiente en las garantías previstas, pues el examen prudente de los riesgos asociados al contrato conforme a la modalidad utilizada o establecida por el Banco Mundial contemplaba de alguna forma el aseguramiento de esta actividad y otra que el control ejercido por la Interventoría no fueron acordes y congruentes con las evidencias que la supervisión, consignada en los informes, reflejaba como eventos potencialmente inminentes en lo que respecta a su probabilidad de ocurrencia.

Finalmente se considera que un análisis de la modalidad de contratación y forma de pago, hubieran advertido, sin mayores esfuerzos, que se requería garantizar ampliamente la entrega de los recursos, que como bien lo dijo la Interventoría, ya en el tercer avance sobrepasaba el 50% del valor del contrato.

Se reprocha del Banco Mundial como una parte interesada, que dentro de sus formatos para la realización de contratos de esta naturaleza no se encuentre inmerso el equilibrio de contraprestaciones o garantías acordes con el flujo de recursos que se causan o entregan en virtud del contrato, pues como quedó reflejado en el caso que nos ocupa, se entregaron unos recursos cuantiosos a un contratista, que en virtud del contrato de obra suscrito, obtiene un beneficio que no guarda relación de proporcionalidad frente a las contraprestaciones generadas. En caso del contrato del Emisario Submarino, *EDT Marine Construction* recibe el pago de aproximadamente del 75,63% de valor del contrato sin que el contratante o el Distrito sean propietarios o beneficiarios de algún activo. Lo mismo que imponga modelos de contratos diseñados y realizados en el extranjero sin que se atiendan casuísticamente cada actividad u obra a contratar y no se atienda el sistema legal y la costumbre legal.

Es por ello que el contratante debió realizar una mayor gestión, en aras de que los recursos entregados por concepto de avance de obra, tuvieran un mejor y mayor

⁵ En el informe del mes de junio de 2009, pág 11 y 12: “Con fecha 27 de junio de 2009, el Contratista hizo entrega de copias de los documentos faltantes de la tubería, en lo que respecta a los aspectos de calidad. Dicha documentación se encuentra en revisión. Sin embargo es necesario señalar que no se ha hecho entrega de copias de los seguros tomados para el transporte de la tubería. Estos seguros no son requerimientos del contrato, pero debido a su importancia han sido requeridos en numerosas oportunidades por la Interventoría, no recibándose a esta fecha ninguna respuesta por parte del Contratista.”

respaldo en cuanto a garantías, acudiendo para tal efecto a enmiendas o glosas de los formatos preestablecidos por el BM o cualquier otro medio jurídico que permitiera dar un mejor radio de acción a la protección de los recursos que en últimas son públicos.

En cuanto al control externo del contrato, se encontró que este se ejerció por parte de la Interventoría del contrato, para lo cual fue contratada una empresa con experiencia y trayectoria en la supervisión de contratos para instalación de emisarios submarinos. La comisión auditora revisó los Informes de Interventoría con sus soportes y anexos digitales presentados por la firma Halcrow Group Ltd. quien como consultor ejerció en nombre del contratante la Interventoría Técnica y Ambiental al contrato del Emisario Submarino.

En los primeros informes de 2009 (marzo a junio) se evidencia que no obstante el aparente tiempo ganado con la fabricación anticipada de la tubería, la ejecución del contrato presentaba retrasos del cumplimiento de obligaciones formales por parte del contratista que resultaban fundamentales y necesarias para un correcto y certero control por parte de la Interventoría, es así como dentro de los informes revisados se evidencia que en los ítems 4.5 Evaluación del PACC preparado por el contratista, 4.6 Evaluación del Programa y Plan de Seguridad Industrial, 4.7 Seguimiento del Programa de Construcción del contratista, 4.8 Plan de Monitoreo y control ambiental del Contratista, no se pudieron realizar dentro de las fechas establecidas dado que la parte obligada no cumplió el deber de presentación oportuna de la documentación requerida, experimentado retraso incluso de 57 días en alguno de ellos siendo que se pretendía el cumplimiento anticipado del objeto, pero el desarrollo de actividades contractuales al parecer no era acorde con el de las actividades documentales en que debían soportarse.

Lo anterior se conjuga con el factor contractual de presentación del PACC el cual fue devuelto por la Interventoría al Contratista por presentar varias inconsistencias, entre ellas, el elevado número de actividades consistentes en obtención de permisos. Se establece en el informe del mes de junio de 2009 *el listado de procedimientos sigue sin corresponder a la Lista de Cantidades, lo cual es un requerimiento del contrato.*

Resulta un hecho relevante a destacar en los informes por su incidencia en el plazo del contrato, es una de las observaciones contenidas en las conclusiones del mes de junio: “EDT ha manifestado su intención de desarrollar los trabajos en un plazo mucho menor al plazo previsto. Han señalado que para lograr dicho objetivo requieren del apoyo y colaboración de todas las partes (ACUACAR y HALCROW). Inicialmente el Contratista ha manifestado expresamente su intención de avanzar a un ritmo muy acelerado y que para eso pretenden que esta Interventoría efectúe todas las aprobaciones con la misma celeridad del contratista. Habiendo transcurrido tres meses de gestión del Contratista, vemos con preocupación que este no ha hecho nada por avanzar rápido, concluyendo que este se encuentra atrasado en relación a cualquier programa que haya presentado.”

En el mes de octubre de 2009 se plantea otra observación relacionada:

“Preocupa que al cierre del mes de Octubre, el Contratista no haya entregado una versión actualizada de la metodología constructiva que planea aplicar, lo que ha dificultado las labores de la Interventoría, ya que ha debido trabajar considerando información obsoleta o no actualizada, dada por la entrega parcial de la información.”

Y respecto a las obligaciones contractuales de presentación documental de procedimientos el contratista persistía en su incumplimiento y asumía una actitud prepotente como se colige de los siguientes apartes, respectivamente:

“Preocupa que al cierre del mes de Octubre, el Contratista no haya entregado una versión actualizada de la metodología constructiva que planea aplicar, lo que ha dificultado las labores de la Interventoría, ya que ha debido trabajar considerando información obsoleta o no actualizada, dada por la entrega parcial de la información.”

“Tal como lo manifestamos en el informe anterior, esta Interventoría estima delicado el comportamiento y desarrollo general del Contratista en su contexto contractual, lo que puede eventualmente afectar el normal desarrollo de las obras. Tal como se preveía en reuniones de coordinación se presiona permanentemente a ACUACAR y la Interventoría sobre necesidad de obtener recursos para „continuar“ con las actividades venideras, so riesgo de paralizar las obras por falta de recursos.”

En el informe del mes de enero de 2010 *grosso modo* podemos desatacar que como puntos relevantes sobre este análisis y que versan sobre la instalación de lastres, actividad presentó retraso debido a que el contratista no logró gestionar los equipos marítimos necesarios para iniciar los trabajos, estos se encuentran paralizados, así mismo la excavación submarina en Punta Canoa continúa experimentando retraso por un tiempo superior a tres meses.

Ante el anterior comportamiento resulta incoherente que las no conformidades y herramientas administrativo-contractuales (multas por retrasos contemplados en la cláusula 20 de las CGC) no se hayan efectuado en correlación con la conducta contractual asumida por el Consorcio EDT Marine y que ante el apremio del representante legal de éste, no hayan exigido el cumplimiento oportuno de presentación de los documentos necesarios en las actividades programadas, lo que constituye una evidencia de la debilidad en control a la ejecución contractual por parte del contratante y la interventoría.

Es de anotar que las multas por retrasos se aplicaban por la simple verificación del retraso por el jefe de obra y que el contratante podía deducir el monto de las sumas adeudadas al contratista.

Sobre el siniestro específico de la rotura y pérdida de la tubería ocurrida el 2 de diciembre de 2010 encontramos que de acuerdo al informe de noviembre de 2010 la

*Pie de la Popa, Calle 30 No 18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co*

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

movilización de ésta se intentó en varias ocasiones, siendo frustrado los varios intentos por encallamiento u otros eventos que hicieron nula la movilización y que en fecha 2 de octubre la maniobra se falla por una rotura que ocasiona el hundimiento de la tubería y ante lo cual el contratista inicia acciones de salvamento (incluyo el forraje con una banda elástica e inyección de aire y tubería auxiliar de flotación) que a juicio del interventor no era el medio eficiente y eficaz para garantizar el transporte de la tubería por lo insistió en que se tomaran medidas diferentes.

Cuenta el informe que no solo el contratista hizo caso omiso de esta advertencia, inicializando la movilización de la tubería desde Bahía Honda con destino a punta Canoa, sino que realizó un cambio de la ruta marítima previamente trazada y acordada con el acompañamiento de la autoridad respectiva, encontrado un fuerte oleaje en la nueva ruta inconsulta presentándose en este escenario el hecho plurimencionado siniestro; en esta combinación de factores pudiera estar la causa eficiente del hecho.

Se evidencia por parte del Contratante, Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., debilidad manifiesta en el control de ejecución del contrato que se denota en la laxitud con que se asumió el poderío contractual del contratista, permitiendo que este impusiera, en algunos casos, un desarrollo de actividades contractuales sin el soporte de procedimientos necesarios para la verificación de la conformidad de los mismos. La debilidad en el control de la ejecución se manifiesta igualmente en la permisividad de ejecución de la construcción de la tuberías PEAD por parte de Pipelife Norgue S.A. sin que se hubieren formalizado la ejecución del contrato y en donde la verificación *in situ* de la calidad se dio sin existir formalmente el contrato de interventoría y sin la necesaria intervención del contratista, hecho sobre el cual no se evidencia que se hayan hecho los requerimientos del caso lo que evidencia la excesiva flexibilidad en el control de ejecución contractual.

Resulta pertinente traer a colación, por necesarios, apartes de los informes de interventoría ejercida por Halcrow y que soportan el análisis puntal de esta observación:

Seguimiento del Programa de Construcción del Contratista

Con fecha 07 de mayo, el Contratista entregó un Programa de Construcción en formato PDF, y con fecha 20 de mayo entrega dos programaciones en formato Project, una con duración de 6 meses y otra con duración 18 meses, la primera que es la que espera cumplir el Contratista, la entrega para definir la provisión de los fondos para pagos y la otra para que sea usada en el control de los avances y/o atrasos. Ambas programaciones solo permiten hacer un seguimiento físico de la ejecución del proyecto y se solicitó a EDT que esta misma programación sea asignada a los ítems del presupuesto con el propósito de hacer un seguimiento financiero del mismo. Posteriormente estas programaciones fueron rechazadas por la Interventoría porque en ellas se contemplaban períodos muy largos en la obtención de permisos, al extremo que el 23% de ella estaba compuesta por estos permisos. Luego con fecha 1 de julio entregaron una nueva programación que se encuentra en estudio por la Interventoría.

Seguimiento del Programa de Construcción del Contratista

Con fecha 01 de julio, el Contratista entregó dos programaciones en formato Project, una con duración de 8 meses y otra con duración 18 meses, la primera que es la que espera cumplir el Contratista, la entrega para definir la provisión de los fondos para pagos y la otra para que sea usada en el control de los avances y/o atrasos. A partir de la carta Gantt entregada por el Contratista, en la programación a 8 meses, la Interventoría confeccionó la curva S para esta programación. Esta curva relaciona el avance de las actividades de la programación con los montos asignados en el presupuesto y se obtiene el avance financiero del proyecto, con este instrumento se controlará el avance de la obra. El seguimiento físico se hará con el seguimiento de la carta Gantt asociada. La programación a 8 meses tiene fecha de término el 22/01/10.

Los dos textos anteriores son extraídos literalmente de los informes presentados por Halcorw a Aguas de Cartagena correspondientes a las actividades verificadas en los meses de junio y julio de 2009, es decir cuando el contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008 tenía 4 meses de iniciado formalmente y aun en este interregno se vislumbraban los inconvenientes que generaba el comportamiento del contratista. No obstante, la evidencia del control, no solo financiero, sino administrativo de la ejecución del contrato no estaba acorde con la realidad del mismo, ello se evidencia en un aparte que el consultor contratado para la interventoría técnica en forma recurrente consigna en sus informes del año 2009

“Esta Interventoría ha sido muy flexible y ejecutiva en todas las respuestas y requerimientos de EDT, sin embargo no dejaremos de tomar y aplicar todas medidas para asegurar el estricto cumplimiento del Contrato en todos sus aspectos. Es importante resaltar que los cobros efectuados por parte del contratista, en este próximo periodo incluirán la movilización de equipos, al efectuarse este pago, se estará pagando poco más de 50% del valor total del contrato, situación delicada que ya fue señalada en el análisis de los documentos iniciales del contrato. Se estima, a partir de los sucesos acaecidos del contrato, que el contratista pudiese eventualmente efectuar presión posteriormente sobre ACUACAR y la Interventoría sobre la base de falta de recursos para realizar las actividades de los rubros, presionando por pagos en carácter anticipados.

Finalmente, debemos evaluar seriamente el desarrollo de las actividades que realice el Contratista y presionar a fin de que inyecte los recursos necesarios para lograr un ordenamiento en su gestión y recuperar el tiempo perdido”.

De estos apartes se desprende, que si se presentaron dificultades en el control financiero inicial del proyecto debido la debilidad en el control y supervisión ejercida por Halcrow Group Ltd quien en su calidad de especialista debió recomendar y ejercer las medidas administrativas acordes con las facultades que el contrato suscrito para la interventoría técnica le entregaba, ya que tal rol le encargaba como garante de la

verificación de las actividades contractuales se surtieran conforme a la propuesta del contratista y los requerimientos y términos del objeto contratado.

Se presenta excesiva flexibilidad en el control ejercido por la interventoría, ya que no obstante detectar las no conformidades, retrasos en actividades contractuales, errores en algunos procedimientos y mora en la entrega de documentación por parte del contratista, no precisó los correctivos o recomendó las sanciones en la misma proporción a como se generaban y conforme a su deber de supervisión y control del contrato. La debilidad en el control del contrato se manifiesta también, en la falta de imposición de multas como apremio, pues solo cuando ocurre el siniestro del hundimiento del tubo, la entidad contratante hace saber que está haciendo uso de la aplicación de multas, con el agravante que ya para esta época se encontraba vencido el plazo del contrato.

Es claro que el cumplimiento de los plazos debe ajustarse a las reglas del contrato. En caso del contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 entre Aguas de Cartagena y el CONSORCIO EDT MARINE CONSTRUCTION CARTAGENA OUTFALL, no se aceptó el argumento que presentado por Acuacar relativo a que no tenía elementos de juicio conocidos, para pensar que dicha actividad requería ampliación del plazo; ello toda vez que tal actividad, de no haberse presentado el siniestro, no completaba por si misma, todas las actividades que requería la puesta en marcha del emisario, pues además del hundimiento, faltaban actividades tales como el acople de la tubería PEAD con la tubería GRP del emisario terrestre, instalación de difusores, entre otras, siendo parte de las obligaciones y actividades contempladas en la oferta y necesarias para la recepción de la obra. Además el plazo general del contrato se encontraba en las postrimerías del límite fijado y tal actividad lo superaba.

Además no se puede hacer abstracción que la entidad como contratante era el usuario primario de los informes de interventoría generados por Halcrow, y desde el primer informe hasta el final, se ponían de manifiesto los retrasos en que incurría el contratista en sus diferentes obligaciones, bien sobre presentación de documentos y procedimientos, o sobre desarrollo de actividades conforme al programa presentado. Específicamente en el informe N° 18 correspondiente al mes de noviembre de 2010 se dejó sentado:

“(…)

Es evidente que el Contratista no ha cumplido con los plazos previstos. Si agregamos el evento de la rotura de la tubería que implicará su reparación y la postergación de un conjunto de actividades, vemos que la situación de torna cada vez más crítica. En consideración del plazo restante se le solicitó al Contratista, previo al cambio de las condiciones climáticas, que ajuste nuevamente el cronograma de las actividades finales.

4.6.3 Actividades de Programa:

El seguimiento al proyecto se realiza basado en la reprogramación entregada el 8 de julio de 2010, la cual presenta un 46% de retraso, dado que a la fecha el avance programado debería estar en un 83% y el avance real tan solo se alcanza el 37%. A continuación se presentan las cartas Gantt de seguimiento programado y real a la fecha.

Es importante señalar que la presentación del Contratista adolece de tres detalles de relevancia: por un lado no incorpora las tareas previas en la ejecución de las actividades principales, por otra parte se excede en el plazo Contractual del contrato y finalmente no cumple ninguna fecha de inicio comprometida.”⁶ (Subrayas fuera de texto)

De lo anterior se colige que se tenían elementos de juicio, para considerar que el contratista no cumpliría el contrato dentro del término fijado, por lo que las acciones de apremio debieron ejercerse con mayor diligencia. Además respecto a la interventoría se reprocha que se limitara reiteradamente a expresar su *preocupación* sobre el tema pero el control ejercido fuera débil y laxo frente a los incumplimientos y actitud de un contratista, que en la evaluación y criterio del consultor, no contaba la experiencia y ni adoptaba con diligencia las recomendaciones formuladas por la interventoría. Como conclusión de lo analizado se tiene que la expiración del plazo, sin el cumplimiento de todas las actividades era previsible, y que el interventor no podía permanecer impertérrito ante dicha situación, lo que evidencia la debilidad en el control ejercido sobre la ejecución del contrato.

Informe de Julio 2009

“EDT ha manifestado su intención de desarrollar los trabajos en un plazo mucho menor al plazo previsto. Han señalado que para lograr dicho objetivo requieren del apoyo y colaboración de todas las partes (ACUACAR y HALCROW). Inicialmente el Contratista ha manifestado expresamente su intención de avanzar a un ritmo muy acelerado y que para eso pretenden que esta Interventoría efectúe todas las aprobaciones con la misma celeridad del contratista. Habiendo transcurrido tres meses de gestión del Contratista, vemos con preocupación que este no ha hecho nada por avanzar rápido, concluyendo que este se encuentra atrasado en relación a cualquier programa que haya presentado. En su pretensión por lograr aprobaciones rápidas por parte de la Interventoría, el contratista debe preocuparse que los documentos que sean emitidos sean apropiadamente preparados y emitidos, a fin de lograr una revisión más fluida por parte de la Interventoría.”

Informe Mayo de 2010.

“Se han estado intentando por parte del contratista suplir los profesionales en las distintas áreas del proyecto, pero a la fecha aún se tienen deficiencias en el área de SISO y carencias en las áreas ambiental y de calidad. Esto ha impactado directamente en la realización de las auditorías de control de calidad, por lo que no se cuenta con evidencia que el Contratista esté gestionando adecuadamente su sistema de aseguramiento de calidad de acuerdo a los requerimientos del Contrato.

⁶ Informe Mensual N°18, Septiembre 2010, **Halcrow Group Limited**, Pág 44.

Se aumenta el porcentaje de atraso y el Contratista no resuelve los temas críticos, agotándose los espacios de tiempo factibles para concluir el proyecto en los tiempos convenidos contractualmente.

La continua informalidad del Contratista sigue poniendo obstáculos al correcto desarrollo del proyecto, generando incertidumbre sobre las fechas de término del Contrato.”

Informe Septiembre de 2010

“Al momento de la auditoría se verificó que se encuentran pendientes 26 no conformidades. Esta situación es preocupante ya que las no conformidades se han ido acumulando durante el desarrollo del proyecto y de no implementarse medidas urgentes se puede proveer que esta situación empeorará a medida que transcurra el tiempo.”

Informe Noviembre de 2010

“Cuarto intento el día 30 de noviembre, se desencalló la tubería, se inicia la salida de la bahía de Cartagena. Sufre una avería el Remolcador Salvador y debió conectarse en tándem con el Remolcador Serviport I y en esta circunstancia se efectuó la salida de la tubería, la cual pasó la boya exterior a las 17:00 horas.

Es importante anotar que la Interventoría anunció que para que la tubería se encontrase en condiciones de iniciar su traslado, se mantenían pendientes las siguientes actividades: la prueba de hermeticidad de la tubería y la certificación de la reparación de la rotura sufrida el 2 de Octubre. El Contratista no dio ninguna importancia al chequeo previo de la tubería y se preparó para hacer el lanzamiento sin terminar con las actividades señaladas en el punto anterior. En muchas oportunidades se solicitó al Contratista que ejecutara dichas actividades, pero siempre fueron postergadas.

4.6.3 Accidente de la Tubería.

Se esperaba la llegada de la tubería en Punta Canoa. De acuerdo a la programación del Contratista, el traslado desde Bahía Honda hasta Punta Canoa demoraría 12 horas, motivo por el cual debió arribar aproximadamente a las 5.00 AM del Miércoles 1 de Diciembre. Se señaló un retraso en el traslado por las condiciones técnicas del remolcador principal.

La Capitanía de Puerto visitó la zona junto con representantes de ACUACAR quienes sostuvieron una reunión en terreno con la comunidad de pescadores con el fin de no obstaculizar sus faenas durante el lanzamiento trasladándolos a un sitio seguro.

De acuerdo a lo informado con posterioridad por el Contratista, la ruta de navegación realizada por el convoy a la salida de Bahía Honda, fue modificada unilateral, sorpresivamente y sin comunicación a ACUACAR y la Interventoría en forma sustancial inmediatamente a la salida del canal de acceso. Como consecuencia de lo anterior, la

ruta seguida fue por aguas profundas y alejadas más de 10 millas de la costa, no obstante que el Plan de Contratista contemplaba la navegación por aguas someras.

Las comunicaciones no fueron fluidas. Aún a las 17 horas no se tenía información sobre la hora de llegada de la tubería.

Se informó que ante la baja velocidad y la limitada capacidad de tiro de los remolcadores, se solicitó a primera hora de ese día, la intervención de otro remolcador (Sea Trout), que por problemas de índole administrativo pudo zarpar recién en horas de la noche en auxilio del convoy, llegando recién a las 12 de la noche. Por razones de oleaje no pudo conectarse a la tubería.

A las 5.00 AM, del 2 de diciembre de 2010, se recibe información sobre el colapso sufrido por el emisario. Personal de la Interventoría es dispuesto para visitar la zona de fondeo. En horas de la tarde se producen las primeras reacciones a pesar de que la información sobre lo acontecido no es clara. Se informó que momentos después del colapso de la tubería, el remolcador Salvador soltó la espía a la nariz de tiro por razones de seguridad. Se informó luego que las dos tuberías de flotación adicional (DN= 1.000 mm y L=100m) habían quedado a la deriva.

Después de un análisis más detallado, se determina que existe al menos una rotura que ha producido el desmembramiento del emisario en dos partes. Se estima que la ruptura del emisario se produjo a unos 100 mts del extremo delantero del convoy. Del resto del emisario (4.100 mts), se encuentra aproximadamente hundido en un 50 % y el resto flotando. Se informa que la profundidad en la zona de colapso es de 150m. Se constata la rotura y pérdida de una gran cantidad de lastres. El remolcador SeaTrout se conecta a la cola del emisario, en tanto que los remolcadores Salvador y Sea Port se retiran de la zona.”

En cada uno de los textos transcritos se evidencia que el contratista en forma reiterada incumplía obligaciones puntuales en la ejecución del contrato, además en alguno de estos informes se lee expresamente que el contratista demostraba un comportamiento impasible ante las objeciones formuladas y que incluso en algún momento evidenció no tener la capacidad técnica para la resolución de tales asuntos y el ingeniero director no tener la experiencia requerida para el desarrollo de contratos con objetos como que se había pactado, hechos y circunstancias que eran advertidos por la interventoría, situación que a la postre, se constituye en una de las variables intervinientes que devienen en el incumplimiento del contrato y que constituyen evidencia de la debilidad en el control que al que se ha referido la comisión en análisis a observaciones precedentes, sobre la base que con estos elementos de juicio las acciones del contratante y más concretamente del interventor, dada la especialidad de sus conocimientos y las facultades que le otorgaban el contrato de consultoría suscrito para efectos de la interventoría técnica, debieron ser coherentes y consecuentes con las inconsistencias consignadas en los informes generados en virtud de su encomienda contractual.

Es de anotar que una cláusula relevante en cuanto a responsabilidad del contratista ante el siniestro y el consecuente incumplimiento es la número 18, en la que expresamente se incluye la Sbc 18.1.: *“No se concederá al contratista ninguna indemnización por concepto de pérdidas, averías, o daños causados por su negligencia, su imprevisión, su carencia de medios o sus errores”*

Por otra parte el vencimiento del plazo del contrato, sin que exista prórroga o ampliación del mismo, y después del incidente hacen que la exigencia al contratista de que cumpla con su obligación principal sea una situación complicada, sobre todo cuando no existe manifestación expresa de parte del mismo sobre la terminación del objeto, por tanto queda a la entidad contratante los medios de reclamación ante las autoridades competentes.

Además se configuró el riesgo de incumplimiento, en donde el contratante debe realizar las acciones legales correspondientes en aras de reclamar el peligro del detrimento que se cierne sobre la inversión estatal en un contrato cuya finalidad no se ha obtenido, y donde hoy depende de la discrecionalidad del contratista, o de los medios legales que exijan su cumplimiento o el resarcimiento de perjuicios, dada la situación delicada del vencimiento del plazo del contrato y del frustrado cumplimiento.

Es necesario aclarar que la Sbc 18.3 dispone como fuerza mayor todo acto o acontecimiento imprevisible, incontenible, que esté fuera del control de las partes y que haga la ejecución del contrato imposible, enunciando algunos eventos, esta concepción del concepto de fuerza mayor no dista de la que contempla el C.C. en su art. 64. Sin embargo la cláusula en su parte final expresamente establece que no se consideran actos de fuerza mayor, aquellos actos o acontecimientos cuya ocurrencia solo haga del cumplimiento más difícil o más onerosa para la parte responsable. Estas disposiciones contractuales podrían excluir el argumento de una posible fuerza mayor respecto al siniestro, incluso si este tuviere como causa interviniente el aparente cambio de ruta marítima a seguir en el desplazamiento de la tubería a su lugar de depósito en Punta Canoa.

Así las cosas es necesario predeterminar que en la ocurrencia del siniestro y en la situación de riesgo patrimonial en que nos encontramos hoy en día, intervinieron activa o pasivamente, en primer orden el contratista EDT, los transportadores, la empresa OTM, subsidiariamente los aseguradores de estos, el interventor Halcrow, el contratante en lo que le pueda corresponder a su nivel inferior de los anteriores y las entidades públicas como Capitanía de Puerto y sus auxiliares que participaron en toma de decisiones o autorizaciones o control.

Se verificó que el proceso de importación de la tubería se llevó a cabo a nombre de EDT, por lo que en este caso y con arreglo a las normas colombianas la cosa parece para el dueño, en el caso en estudio la tubería, sin perjuicio de las acciones de

salvamento, generan riesgo de pérdida para el contratante incumplido y será este quien deba responder por su valor en caso de no haber tomado los seguros respectivos. Ello sin perjuicio de las acciones de salvamento que haga el jefe de obra o el contratista, inclusive, teniendo en cuenta la facultad entregada por la Sbc 31.4. y 31.6.

Con base en lo reglado en la Ley 42 de 1993 que establece: "...la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas...". Bajo este fundamento es claro que el resultado esperado no se ha obtenido con el contrato celebrado, pues el objeto de este era la construcción y puesta en marcha del emisario submarino de la ciudad, por lo que ante esta situación, la Contraloría Distrital no puede quedarse con las manos cruzadas mientras que los recursos públicos no satisfacen el cumplimiento de los cometidos estatales, por lo que el ordenamiento jurídico brinda acciones que se activan cuando la gestión fiscal presenta falencias.

Se puede concluir, basados en la clase de contrato y la modalidad utilizada, que se ha configurado un primer siniestro consistente en la rotura y pérdida parcial de la tubería; pero así mismo ante la situación en que nos encontramos hoy de un contratista fugado, y dado los recursos invertidos en el mismos que tiene por objeto la construcción del emisario submarino, se evidencia un eventual daño patrimonial al Distrito.

Conforme a lo anterior, el no cumplimiento actual, cierto y real de obligaciones a cargo del contratista EDT, y las solidaridades o corresponsabilidades de los demás actores del contrato o del incidente si se quiere, representa un incumplimiento serio y determinante con sus consecuencias patrimoniales. Así mismo se revela que quienes debieron ejercer un control, presentó debilidades en el mismo; por lo que teniendo en cuenta, además, el manejo financiero y conforme con los aspectos jurídicos, tenemos que acudir a la ley 610 de 2000, que consagra ante estas situaciones que cuando existe un menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de bienes, recursos o intereses patrimoniales del estado debe activarse la acción de responsabilidad fiscal.

HALLAZGO No.1. FECHA INICIO CONTRATO ALC-01-BM-2008 Y CONSULTORIA HALCROW GROUP LTD.

Siendo el contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008 suscrito entre Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. y el Consorcio EDT Marine Construction Cartagena Outfall el día 11 de febrero de 2008, el inicio solo se da en marzo de 2009, las actividades contractuales correspondientes a la construcción de la tubería en la fábrica Pipelife en Noruega si se inician desde el año 2008, y las labores de interventoría de obras se inician debido a lo

*Pie de la Popa, Calle30 No18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co*

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

anterior desde el mes de diciembre de 2008 en aras de verificar la calidad de la tubería con destino al emisario, siendo que el contrato de obra se inició un año y algunos meses después de su suscripción debido a la demora, por parte del contratista, en la presentación de los documentos requeridos para el inicio de la ejecución y que el contrato de interventoría se inicia mediante acta de fecha 19 de marzo de 2009, situación que resta transparencia al proceso de contratación y en posible contradicción con lo contemplado en la cláusula 4 de la sección II (IAP) del pliego de condiciones”. Hallazgo Administrativo sin alcance.

HALLAZGO No.2. IMPLANTACION PLAN INTEGRAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DEL CONTRATO (PACC).

De acuerdo a la sección III de los Datos de la Cotización, cláusula 5.6 aspectos de aseguramiento de la calidad que debe manejar el proponente de la cotización para la construcción del emisario submarino, contempla como fundamental garantizar un producto de calidad la implantación de un plan integral de aseguramiento de la calidad del contrato (PACC) que según el pliego de condiciones debía incluir el PACC de la tubería y el cual debía ser acordado entre ACUACAR y el Contratista, pero teniendo en cuenta que el contratante carece de la experiencia en este tipo de obras, esta labor debía ser asumida por la interventoría, sin embargo, si efectivamente inicio su construcción antes, entonces como se cumplió esta actividad. Hallazgo Administrativo sin alcance.

HALLAZGO No.3. CUMPLIMIENTO PROGRAMA DE OBRAS DEL CONTRATISTA.

De los documentos revisados y de los informes de interventoría se desprende que los programas de obra presentados por el contratista (uno inicial a 8 meses y otro a 18 meses) no permitieron al interventor realizar un control financiero desde el inicio del contrato, pues no se asignaban los costos a los ítems que integraban tales programas, lo que solo permitió que parte de la actividad de control fuera una verificación física de obras mas no un control financiero del proyecto, lo que evidencia debilidad en el control por parte del interventor al flujo de recursos aplicados a la ejecución del contrato, debido a la deficiente aplicación de las reglas contractuales fijadas respecto de las obligaciones de las partes contractuales y sin que mediara acciones coercitivas coherentes con tal situación”. Hallazgo Administrativo sin alcance.

HALLAZGO No.4. IMPOSICION DE MULTAS

Se repara la falta de evidencia sobre los motivos y antecedentes que expliquen y justifiquen la decisión del contratante para aceptar la renuncia a la garantía sobre el anticipo y su respectiva retención cuando se efectúa el modificatorio N° 1 asumiendo el riesgo sobre sí mismo respecto a este ítem, lo que hoy representa una desventaja para el contratante no contar con esta garantía.

La debilidad en el control del contrato se manifiesta también, en la falta de imposición de multas como apremio, pues solo cuando ocurre el siniestro del hundimiento del tubo, la entidad contratante hace saber que está haciendo uso de la aplicación de multas, con el agravante que ya para esta época se encontraba vencido el plazo del contrato, lo que

conduce a la incompetencia de la Administración para imponer las multas, una vez vencido dicho plazo y presentándose el incumplimiento total, puesto que la finalidad de la multa es servir de medio coercitivo para que se ejecute el contrato que presenta mora o retraso en la ejecución. Hallazgo Administrativo sin alcance.

HALLAZGO No.5. PLAZO DEL CONTRATO ALC-01-BM-2008.

Siendo la fecha de inicio del contrato 29 de marzo de 2009 y la de finalización 1 de diciembre, ¿por qué se continuó con la ejecución de actividades, sin que mediara la respectiva prórroga del plazo?, por lo que la fecha del siniestro de la tubería (2 de diciembre de 2010) pone en evidencia una posible debilidad en el control de supervisión y vigilancia a la ejecución y desarrollo del contrato, pues se permite la realización de actividades por fuera del plazo pactado y sin que mediara la correspondiente ampliación de este, debido a una aparente flexibilidad por parte del contratante y la interventoría para con el contratista.

La expiración del término o plazo del contrato hace perder competencia al contratante para actuar con ciertos mecanismos de control y apremio al contratista (multas por ejemplo), puesto que sólo mientras esté en curso el plazo del contrato, es viable proceder a la imposición de multas.

Se concluye que vencido el plazo del contrato, las medidas a adoptar frente al incumplimiento del contrato, son las que corresponden a las acciones o mecanismos contractuales pertinentes, en tal supuesto, no es jurídicamente viable extender el plazo, como tampoco aplicar multas como señaló el Gerente de Aguas de Cartagena a esta Contraloría como respuesta a las preguntas efectuadas por esta entidad, relativas a las medidas adoptadas de cara al siniestro de la sumersión del tubo. Hallazgo Administrativo con alcance disciplinario.

HALLAZGO No.6. IMPOSICIÓN DE MULTAS

Revisados los informes de interventoría sobre el comportamiento contractual del contratista, resulta incoherente que las no conformidades y herramientas administrativo-contractuales (multas por retrasos contemplados en la cláusula 20 de las CGC) no se hayan efectuado en correlación con la conducta contractual asumida por el Consorcio EDT Marine y que ante el apremio del representante legal de éste, no hayan exigido el cumplimiento oportuno de presentación de los documentos necesarios en las actividades programadas, lo que constituye una evidencia de la debilidad en control a la ejecución contractual por parte del contratante y la interventoría. Hallazgo Administrativo con alcance disciplinario.

HALLAZGO No.7. CUMPLIMIENTO OBJETO CONTRATO ALC-01-BM-2008.

En las cláusulas del pliego de condiciones se estipula que la remuneración del contratista se pactó en la cláusula 11 de las CGC. En esta la Sbc 11 determina que los pagos de las cuentas se efectuarían en forma de avances de pago contra estimaciones mensuales de las cantidades de trabajo y obra ejecutada y los saldos correspondientes, lo que concuerda con la Sbc 13.1, que prescribe que el contratista presentará al jefe de

obra un borrador de la cuenta mensual que estimara debía cancelarse, la cual correspondía al jefe de obra revisar y verificar de acuerdo a lo establecido en la cláusula 12.

La SbcS 13.2 a 13.2.4 estipulan que el contratante determinará el monto del abono mensual al contratista, tomando como base la estimación de cuenta mensual, con los cargos reconocidos y descuentos contractuales y de ley efectuados, así como los ajustes que hubiere efectuado el jefe de obra. Dicha cuenta en firme sería pagadera dentro de los 45 días siguientes.

De lo anterior se colige que la forma de pago es contractual, no obstante la modalidad del contrato, por lo que no se evidencia ilicitud en su estipulación,. Solo existe a la fecha un contrato vencido, con ocurrencia del siniestro de incumplimiento, un alto pago de recursos económicos a favor del contratista, con la activación de la exigencia de garantías pactadas sobre cumplimiento, y reclamación del pleito por la vía correspondiente según los mecanismos previstos en el contrato.

Basados en la clase de contrato y la modalidad utilizada, que se ha configurado un primer siniestro consistente en la rotura y pérdida parcial de la tubería y desacato del contratista en adoptar las recomendaciones y advertencias impartidas por Halcrow; pero así mismo ante el contrato vencido, y dado los recursos invertidos en el mismo que tiene por objeto la construcción del emisario submarino, se evidencia un daño patrimonial al Distrito en cuantía equivalente a la que resulte de calcular la inversión realizada hasta la fecha de ocurrencia del mismo, más los gastos posteriores con cargo al contratista en que tenga que incurrir el contratante por operaciones de salvamento y descontados los costos recuperables representados en activos, retenciones y garantías que se hubieren hecho exigible y recaudadas a favor del contratante.

Independientemente del siniestro y de los supuestos de hecho que se presentan en el informe de la interventoría técnica y ambiental, los cuales constituyen una evidencia fuerte de que éste obedece aparentemente las maniobras imprudentes e irresponsables de un contratista, se formula la observación al contratante e interventor del contrato, que, de no haberse presentado el siniestro de pérdida de la tubería, el contrato igualmente no iba a cumplirse dentro del término pactado que el pliego de condiciones se estimaba en 24 meses pero en el contrato se estipuló solo por un lapso de 18, y a la fecha del siniestro este se encontraba vencido.

El contratista no ha cumplido con el objeto contractual obteniendo un beneficio desproporcionado respecto a las obligaciones de las que contractualmente y extracontractual es responsable y que siendo el propietario de todos los bienes dado que no se materializó recepción de ningún activo por parte del contratante y del distrito, hecho que constituye también fuente de responsabilidad patrimonial que se genera en la obtención de recursos del estado sin el cumplimiento de las contraprestaciones a que estaba obligado por el contrato de obra civil N° AL C-01-BM-2008. Hallazgo Administrativo con alcance disciplinario y Fiscal.

- **Control de Descarga de Aguas Servidas Industriales:**

Este componente trata los problemas relacionados con los desechos industriales descargados en la red de alcantarillado del Distrito de Cartagena.

Este componente está 100 % finalizado.

*Pie de la Popa, Calle30 No18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co*

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

Hasta la fecha, se han realizado aproximadamente 27 campañas de monitoreo y se han realizado muestreos en 87 puntos en las estaciones de bombeo de alcantarillado y cámaras de inspección. A través de este Proyecto se han tomado 283 muestras y se han realizado 4.521 análisis, cubriendo un total de 20 parámetros (metales pesados, hidrocarburos totales, Demanda de Oxígeno Bioquímico, COD, TKN, DO, fósforo total, grasas, OSH, temperatura, pH, conductividad). Toda la información recopilada se ha almacenado en un Sistema de Información Geográfica (GIS).

- **Medio Ambiente y Social**

Este componente implementó las medidas de mitigación de los impactos ambientales y sociales del proyecto. Está instalado 100%.

- **Gerenciamiento de Proyecto, Asistencia Técnica Estudios, Diseño y Supervisión**

Este componente apoyó y financió parcialmente las siguientes actividades:

Gerenciamiento del Proyecto.

Diseño y supervisión de los trabajos de los sistemas de suministros de agua.

Diseño y supervisión de los trabajos de los sistemas de alcantarillado.

Diseño de la línea de impulsión terrestre de aguas servidas.

Supervisión de la instalación de las plantas de tratamiento y del emisario submarino.

Auditorías de contratación y compras.

3.2 CONTRATACION

La Empresa Aguas de Cartagena ejecutó las obras financiadas con recursos del Crédito BIRF según los componentes que se detallan y relacionan así:

Ampliación y mejoramiento del Sistema de Acueducto: Este componente está 100 % finalizado y se encuentra operando e incluyó los siguientes trabajos:

- Solución a los cruces de arroyos mediante el Canal artificial Juan Gómez – Dolores: Instalación de vertederos de desbordamiento y dos compuertas de acero.
- Construcción de una tubería paralela Dolores – Piedrecitas – Albornoz con el fin de aumentar la confiabilidad del sistema.
- Construcción de una Línea de Potencia de 13.8 Kv de 2.2. Km para la estación de bombeo Albornoz.
- Ensanche del Reservorio de Albornoz.
- Construcción del Sistema de Acueducto para el suministro de agua potable para la Zona Norte de Cartagena con el fin de extender la cobertura a Tierra Baja, Puerto Rey, Manzanillo del Mar y Punta Canoa.

Aumento de la Cobertura de Agua para la Ciudad:

- Redes de agua de la ciudad que benefician a un amplio sector de la ciudad que incluye los barrios El Pozón, La María, San Francisco, Escallón Villa, Calamares, La Conquista, La Esperanza, Boston, Puerta de Hierro y Navas Meisel.

Reemplazo de la tubería principal de distribución:

- Unidad de Tanque Colina.
- Construcción de la Ampliación de la Red de Acueducto de la Diagonal 31 E.

Mitigación del Impacto Ambiental de los lodos de las aguas tratadas:

- Construcción de la planta para tratamiento de lodos.

Sistemas de Control Remoto:

- Instalación de los sistemas de control remoto para el sistema de transporte de aguas crudas, las redes de distribución de agua y la Planta de Tratamiento de Agua Potable del Bosque.
- Rehabilitación del sistema del centro de control.
- Instalación de un sistema de control remoto en las estaciones de bombeo de aguas servidas.

Agua No Contabilizada:

- Plan de reducción mediante la sectorización y optimización de las redes de distribución.

Ensanche del Sistema de Alcantarillado de la Cuenca de la Ciénaga

Este componente está 100 % finalizado y se encuentra operando e incluyó los siguientes trabajos:

- 1) Mejoramiento de la Capacidad de Transporte de los colectores de aguas servidas existentes en las zonas sur oriental, sur occidental y en las partes centrales de la ciudad que actualmente se vierten a la Ciénaga:
 - Colector Paseo Bolívar – Cabrero – Marbella, Colector Crespo – El Oro, Colector Pedro Romero – María Auxiliadora, Colectores Blas de Lezo (Izquierdo y Derecho), San Fernando – Medellín – Los Ciruelos, Colector Ternera – Recreo - El Edén:
- 2) Ensanche de la red de alcantarillado secundario en la zona sur oriental, sur occidental y en las partes centrales de la ciudad lo mismo que La Boquilla, que vertían a la Ciénaga:
 - Los barrios El Pozón, Villa Estrella, San José de los Campanos, Olaya Herrera, La Candelaria, La Esperanza, Rafael Núñez, Líbano, Ricaurte, Tabú, El Progreso, María Cano, El Educador, La Sierrita, Simón Bolívar, Villa Fanny, San Fernando y la Zona de la Boquilla.
- 3) Construcción de nuevas líneas presurizadas y estaciones de bombeo.
 - Estación de Bombeo El Oro y Estación de Bombeo Blas de Lezo.

- Construcción de líneas presurizadas (a) El Bosque – Amberes; (b) Ceballos – Buenos Aires, (c) María Auxiliadora – Tabú, (d) Tabú – Ricaurte.
 - Rehabilitación de las estaciones de bombeo de Tabú y María Auxiliadora.
- 4) Construcción de nuevos colectores por gravedad en las áreas residenciales:
- Colector Amberes – Ricaurte y Colector Buenos Aires – Blas de Lezo.

Construcción de La Línea de Impulsión Terrestre de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas.

Este componente está 100 % finalizado y se encuentra operando e incluyó los siguientes trabajos:

- 1) Rehabilitación de la Estación de Bombeo del Paraíso.
- 2) Construcción de la tubería principal de la Estación de Bombeo del Paraíso a la planta de tratamiento – 19.3 Km de tubería en poliéster de fibra de vidrio reforzado, con un diámetro interno de 1800 mm.
- 3) Construcción de la tubería de efluentes desde la planta de tratamiento hasta el emisario submarino frente a la costa del mar Caribe.

Construcción de las Instalaciones de Planta de Tratamiento de Aguas Servidas.

Este componente está 100 % finalizado pero no se encuentra operando. La Planta está programada para entrar en operación después de la construcción del emisario submarino.

Cuando entre en operación, la planta de tratamiento preliminar removerá materiales flotantes, grasas, aceites, arena y tierra. Las Instalaciones para tratamiento incluyen seis pantallas rotatorias (1.5 mm de holgura) junto con dos cámaras para remoción de arena tipo vórtice. Las pantallas rotativas eliminarán trapos, materiales flotantes y sólidos de gran tamaño. El volumen esperado de filtrado por las pantallas rotativas es de aproximadamente 8.5 m³/d. Además, las cámaras para remoción de arena tipo vórtice removerán aproximadamente 5.1 m³/d de arena y tierra. El flujo promedio que entra a tratamiento es de 1.6 m³/s y aumentará a 4m³.

Construcción del Emisario Submarino.

Este componente no está finalizado debido al incidente ocurrido el 2 de Diciembre de 2010 en el cual se fracturó el tubo emisario de 4,3 KM de longitud y se hundió al fondo del mar, aproximadamente 2Km de tubería de 2.000mm de diámetro externo.

Control de Descarga de Aguas Servidas Industriales:

Este componente trata los problemas relacionados con los desechos industriales descargados en la red de alcantarillado del Distrito de Cartagena.

Este componente está 100 % finalizado e incluyó los siguientes trabajos:

- 1) Llevar a cabo un estudio para identificar las principales fuentes de contaminación industrial en la ciudad de Cartagena.
- 2) Establecer un sistema para regular la descarga de desechos industriales, ya sea hacia el sistema de alcantarillado o hacia los cuerpos de agua.

- 3) Establecer un sistema para verificar el estado de descarga de los residuos industriales.
- 4) Definir las estrategias para el control de fuentes pequeñas y dispersas de descargas que generan contaminación industrial a las redes de alcantarillado (gasolineras y talleres de reparación mecánica).
- 5) Prestación de asistencia técnica en la selección y diseño de los procesos de tratamiento previo.

Hasta la fecha, se han realizado aproximadamente 27 campañas de monitoreo y se han realizado muestreos en 87 puntos en las estaciones de bombeo de alcantarillado y cámaras de inspección. A través de este Proyecto se han tomado 283 muestras y se han realizado 4.521 análisis, cubriendo un total de 20 parámetros (metales pesados, hidrocarburos totales, Demanda de Oxígeno Bioquímico, COD, TKN, DO, fósforo total, grasas, OSH, temperatura, pH, conductividad). Toda la información recopilada se ha almacenado en un Sistema de Información Geográfica (GIS).

Medio Ambiente y Social:

Este componente implementó las medidas de mitigación de los impactos ambientales y sociales del proyecto. Está instalado 100%.

El programa de gestión ambiental incluyó:

- 1) Supervisión del medio ambiente durante la construcción (permanentemente durante la construcción del emisario submarino).
- 2) Recuperación y conservación de la reserva natural de la Ciénaga de la Virgen.
- 3) Implementación de un programa de monitoreo antes y después de la construcción del emisario submarino para estudiar el destino de coliformes y otros contaminantes que se descargan a través del emisario submarino.
- 4) Programa institucional para el fortalecimiento ambiental.

El programa de gestión social incluyó:

- Organización y fortalecimiento de la comunidad.
- Construcción, rehabilitación y dotación de centros comunitarios.
- Apoyo en materia de sanidad básica de los hogares de La Boquilla.
- Fortalecimiento de la Unidad de Relaciones con la Comunidad de ACUACAR.

Gerenciamiento de Proyecto, Asistencia Técnica Estudios, Diseño y Supervisión:

Este componente apoyó y financió parcialmente las siguientes actividades:

- Gerenciamiento del Proyecto.
- Diseño y supervisión de los trabajos de los sistemas de suministros de agua.
- Diseño y supervisión de los trabajos de los sistemas de alcantarillado.
- Diseño de la línea de impulsión terrestre de aguas servidas.
- Supervisión de la instalación de las plantas de tratamiento y del emisario submarino.

- Auditorías de contratación y compras.

En relación con las obras financiadas con recursos del Crédito BID, la Empresa Aguas de Cartagena ejecutó el proyecto según los componentes que se detallan y relacionan así:

OBRAS PRESTAMO BID 1089/OC-CO Valor en dólares americanos			
Obras ejecutadas	V/r.presupuesto	V/r.ejecutado	Estado final recibido
Redes Cuenca Nuevo Bosque-Ceballos	171.185,41	19.074,67	Las obras fueron recibidas a satisfacción dentro de su término, el contrato se liquidó y está en operación.
Redes Cuenca Carmelo-Campestre-Ceballos.	193.850,15	375.471,54	Las obras fueron recibidas a satisfacción dentro de su término y están en operación.
Redes Cuenca Bosque Sur-Ceballos	2.034.564,92	1.146.514,36	Las obras fueron recibidas a satisfacción dentro de su término, el contrato se liquidó y está en operación.
Redes Cuenca Albornoz Bellavista	1.419.721,03	807.258,23	Las obras fueron recibidas a satisfacción dentro de su término y están en operación.
Proyecto Cuenca Carmelo Campestre	0,00	389.101,01	Las obras fueron recibidas a satisfacción dentro de su término y están en operación.
Refuerzo Colector Bosque Industrial	890.536,94	723.033,46	Las obras fueron recibidas a satisfacción dentro de su término y están en operación.
Refuerzo Colector Nuevo Bosque Ceballos	224.739,28	157.388,58	Las obras fueron recibidas totalmente y se encuentran en operación.
Colector Carmelo-Campestre-Ceballos	470.963,79	233.627,34	Las obras fueron recibidas totalmente y se encuentran en operación.
Colector Bosque Sur-Ceballos	647.757,32	135.333,64	Las obras fueron recibidas totalmente y se encuentran en operación.
Colector Arroz Barato-Campestre	368.393,30	162.615,78	Las obras fueron recibidas totalmente y se encuentran en operación.
Refuerzo Colector Caracoles-Ceballos	224.038,37	68.153,60	Las obras fueron recibidas totalmente y se encuentran en operación.
Colector San Felipe	3.527.276,33	1.667.365,86	Las obras fueron recibidas totalmente y se encuentran en operación.
Estación de Bombeo Ceballos	1.197.388,94	1.075.557,86	Las obras fueron recibidas totalmente y se encuentran en operación.
Estación de Bombeo Albornoz.	549.892,22	306.041,83	El contrato se liquidó unilateralmente.
Valor Total	11.920.308,00	7.266.537,76	

Dentro de la contratación realizada por Aguas de Cartagena y relacionada con el suministro de Agua Potable y la prestación del Servicio de Alcantarillado, el 31 de Diciembre de 2008, el Consejo Asesor de Regalías expidió el Acuerdo No. 076, por el cual se aprueban varios proyectos para ser financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías y se designaron sus ejecutores.

En dicho acuerdo se aprobó la financiación de los proyectos de construcción de infraestructura matriz para el suministro de agua potable y la prestación del servicio de

alcantarillado para la primera etapa del proyecto Ciudad del Bicentenario de Cartagena - Bolívar.

La empresa Acuacar fue designada como la entidad ejecutora de los mencionados proyectos.

Estos recursos fueron incorporados en las cuentas bancarias de la empresa durante los años 2009, 2010 y 2011, y sólo podrán ser utilizados para la ejecución de los proyectos antes citados.

Estas obras se relacionan así:

No. Contrato	Nombre Proyecto	Valor Ejecutado
082-2009	O - TEK INTERNACIONAL S.A.	633.690.981,50
083-2009	METALURGICA CONSTRUCEL COLOMBIA S.A. METACOL	43.720.160,00
113-2009	HABOCIC E.U.	46.830.493,00
005-2010	CONSORCIO REDES DEL BICENTENARIO	541.503.070,00
084-2009	O - TEK INTERNACIONAL S.A.	1.021.886.770,30
085-2009	METALURGICA CONSTRUCEL COLOMBIA S.A. METACOL	82.964.000,00
095-2009	ADVANCED DRAINAGE SYSTEMS INC	1.036.500.828,00
111-2009	HABOCIC E.U.	291.555.350,00
006-2010	CONSORCIO REDES DEL BICENTENARIO	3.072.337.151,00
007-2010	VIÑAS RUSSI Y COMPAÑÍA LTDA	2.168.592.881,50
Valor ejecutado		8.939.581.685,30

La empresa Aguas de Cartagena, además de las obras relacionadas anteriormente, también ejecutó obras a través de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, las cuales se relacionan así:

Item	Nombre Proyecto	Valor Inicial del Contrato
1	Ampliación del Tanque Nariño del Distrito de Cartagena	\$ 3.304.015.635
2	Construcción de las Redes de Alcantarillado faltante del Barrio el Pozón	\$ 2.362.000.000
3	Alcantarillado faltante barrio San José de los Campanos	\$ 1.295.000.000
4	Alcantarillado barrio Cielo Mar	\$ 660.187.923
5	Alcantarillado faltante barrio El Pozón Fase III	\$ 1.029.641.944
6	Impulsión Nelson Mandela	\$ 697.781.425
7	Obras complementarias en Bayunca y Pontezuela	\$ 5.388.599.966
8	Obras de alcantarillado Cuenta Colector Marbella Barrio Manga	\$ 830.990.811
9	Acueducto Arroyo de Piedra	\$ 383.502.547

10	Alcantarillado faltante barrio San José de los Campanos II	\$ 1.130.535.387
11	Alcantarillado Barrio Navas Meisel	\$ 157.716.223
12	Alcantarillado Barrio Navas Meisel II	\$ 278.601.947
		\$ 17.518.573.808

3.3 FINANCIERA

PROYECTO DE ALCANTARILLADO VERTIENTE BAHIA DE CARTAGENA

El contrato de préstamo No. 1089/OC-CO celebrado el 14 de marzo de 1998 entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Banco Interamericano de Desarrollo BID por un monto de US\$24,3 millones, tiene por objeto cooperar en la ejecución del proyecto diseñado para mejorar las condiciones sanitarias en las zonas que vierten a la Bahía de Cartagena.

La ejecución del proyecto y la utilización de los recursos de financiamiento serán llevados a cabo por el prestatario a través de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P – ACUACAR, el órgano ejecutor.

El plazo para desembolsar los recursos provenientes del préstamo era inicialmente de tres (3) años contados a partir de la fecha de vigencia del contrato (14 de marzo de 1998). Sin embargo, el prestatario, en virtud de la cláusula 3.04 “Prórroga Plazo Desembolsos”, solicitó prórrogas adicionales con el fin de culminar las obras, siendo la última la concedida mediante comunicación de fecha 14 de marzo de 2005, quedando extendida la fecha del último desembolso hasta el 14 de marzo de 2006, desembolso que en efecto se realizó el 14 de marzo de 2006. En síntesis el primer desembolso fue realizado el día 2 de noviembre de 1998 y el último fue el 14 de marzo de 2006.

El número total de solicitud de desembolsos fue de 51, y en total fueron desembolsados US\$21.090.365,12.

El monto aprobado del préstamo fue US\$24.300.000,00, de esta suma fueron efectivamente desembolsados al proyecto por el BID US\$21.090.365,12 y los US\$3.209.634,88 restantes, representan los costos financieros descontados por el banco. El préstamo será amortizado por el prestatario en un plazo de veinte (20) años contados a la fecha de la firma de este contrato (14 de marzo de 1998), mediante cuotas trimestrales, consecutivas y, en lo posible, iguales, cada una de las cuales incluirá los montos de capital y de intereses correspondientes. El distrito empezó la amortización del préstamo en septiembre de 2003. A diciembre 31 de 2010 el saldo en dólares era de US\$12.373.974, que a la tasa de cambio de la fecha de \$1.913,98 nos da en pesos Colombianos la suma de \$23.683.538.930.

Los desembolsos en efectivo al proyecto de Alcantarillado Vertiente Bahía de Cartagena por parte del Distrito de Cartagena fueron de US\$4.180.683,68. El aporte total de parte del Distrito de Cartagena para el proyecto de Alcantarillado Vertiente

Bahía fue de US\$25.603.667,15. Los US\$21.422.983,47 restantes, lo constituyen las redes zona Bocagrande por US\$13.347.349,65; las redes zona Suroccidental por US\$1.509.847,96; gastos financieros por US\$5.093.060 y Gerencia de obra y supervisión por \$1.472.725,86.

A diciembre 31 de 2003 se habían ejecutado todas las obras inicialmente planeadas para el proyecto. Sin embargo, el prestatario, previa aprobación del BID, destina recursos del préstamo para la financiación de obras adicionales en el marco del proyecto. Estas obras adicionales corresponden al alcantarillado de Pasacaballos y Nelson Mandela y la construcción de obras de saneamiento de Ararca y Santana. A diciembre 31 de 2006 el proyecto Alcantarillado Vertiente Bahía de Cartagena se encuentra ejecutado en un 100%.

ESTADOS FINANCIEROS A DICIEMBRE 31 DE 2007

El total de los activos adquiridos durante la ejecución del proyecto ascendieron a la suma de US\$49.366.649,70, que valorados en pesos colombianos representan \$96.753.222.209,00. Los activos están representados en terrenos, obra civil, materiales, estudios y diseños, costos financieros.

	2007	
	Dólares	Pesos
Aporte BID		
Obra Civil	18,119,699.85	42,636,589,595.00
Materiales	1,635,817.12	3,917,660,034.00
Estudios y diseños	392,463.82	615,300,861.00
Costos Financieros	3,276,470.67	8,151,963,241.00
	<u>23,424,451.46</u>	<u>55,321,513,731.00</u>
Aporte Local		
Terrenos	8,562.23	16,881,200.00
Obra Civil	19,609,442.49	31,090,156,605.00
Materiales	164,753.49	411,496,797.00
Estudios y diseños	61,287.65	96,772,697.00
Costos Financieros	502,278.06	1,042,717,172.00
Otros costos	1,518,475.51	-561,068,390.00
	<u>21,864,799.43</u>	<u>32,096,956,081.00</u>
Otros Aportes		
Costos financieros	4,015,678.10	9,334,752,397.00
	<u>4,015,678.10</u>	<u>9,334,752,397.00</u>
	\$ 49,304,928.99	\$ 96,753,222,209.00

OBLIGACIONES FINANCIERAS

A diciembre 31 de 2007 las obligaciones financieras vigentes corresponden al préstamo BID por valor de US\$17.541.064,39, que en pesos Colombianos representan \$35.341.034.890. A diciembre 31 de 2010 el préstamo BID presenta un saldo en dólares de US\$12.373.974, que en pesos Colombianos representan \$23.683.538.930.

PATRIMONIO

El patrimonio del proyecto de alcantarillado Vertiente Bahía de Cartagena contrato de préstamo No.1089/OC-CO está conformado por los aportes del Distrito de Cartagena por la suma en dólares de US\$21.821.338,10, que en pesos Colombianos representan \$36.106.124.243 y por los aportes de Aguas de Cartagena de US\$10.776.667,53 dólares, que en pesos Colombianos representan \$25.306.063.076. Al cierre del préstamo 1089/OC-OC el patrimonio total del proyecto Vertiente Bahía de Cartagena sumaba en dólares US\$31.825.585,31 y en pesos Colombianos \$61.412.187.319.

Los aportes del Distrito de Cartagena están reflejados principalmente en la inversión del Alcantarillado de Bocagrande, los impuestos incurridos durante el proyecto, los costos financieros, los gastos de gerencia de obra y supervisión y los aportes en efectivo efectuados para la culminación del proyecto.

Los aportes de Aguas de Cartagena corresponden al valor de las amortizaciones de capital del préstamo realizadas durante los años 2003 a 2006 más los intereses cancelados del 2004 al 2006. Los aportes de Aguas de Cartagena se efectúan al Fondo Fiduciario creado con sujeción al literal (b) de la cláusula 3.20 de las estipulaciones especiales del contrato del préstamo y está conformado por la contribución del 4.8% del recaudo mensual por concepto de servicios de acueducto y alcantarillado.

MONTO DE LOS APORTES

El monto total de los aportes fue US\$49.903.667,15. Estos fueron aportados de la siguiente manera:

<u>Fuente de Financiación</u>	<u>Monto del aporte</u>	<u>%</u>
Recursos BID	US\$ 24.300.000,00	48,69
Recursos Contrapartida Local (Distrito)	<u>US\$ 25.603.667,15</u>	<u>51,31</u>
Total Invertido	US\$ 49.903.667,15	100,00

De los recursos contrapartida local se destinaron a las redes zona Bocagrande la suma de US\$13.347.350,00; que representan el 52% del total de los recursos invertidos por la Contrapartida Local (Distrito). Las redes zona Bocagrande se financiaron con recursos provenientes por Valorización.

COSTOS COMPONENTES DEL PROYECTO

El proyecto de Alcantarillado Vertiente Bahía de Cartagena está conformado por los componentes: Construcción de Redes en la Zona Suroccidental; Renovación de Redes en Bocagrande y Disposición de Aguas Servidas.

La Construcción de Redes en la Zona Suroccidental comprende el financiamiento de inversiones para ampliar la cobertura de seis subcuencas de la zona suroccidental de la ciudad que drenan a la bahía de Cartagena.

La Renovación de Redes en Bocagrande comprende el financiamiento de la renovación de 19 Km de redes domiciliarias y colectores menores en la zona de Bocagrande. Este componente fue financiado por el Distrito a través del Departamento de Valorización Distrital y su costo total fue de US13.347.350 millones de dólares.

El componente Disposición de aguas servidas comprende el financiamiento de inversiones de colectores y estaciones de bombeo que se requieren para conducir las descargas de aguas servidas de todas las zonas comprendidas en el proyecto, así como de otras zonas de la ciudad que vierten a la bahía hacia el emisario submarino de manzanillo.

OBRAS	Valor en Pesos Col
CONSTRUCCION DE REDES EN LA ZONA SUR OCCIDENTAL	9,956,112,327.86
Adquisición de Tuberías y Accesorios	1,211,719,438.00
Instalación de Tuberías en PVC para las Redes Secundarias de Alcantarillado de la Zona Suroccidental	5,208,724,485.86
Instalación de Tuberías en concreto para colectores de la Zona Suroccidental	2,884,709,291.00
Construcción de las Estaciones de Bombeo de la Zona Suroccidental	650,959,113.00
Construcción infraestructura para el saneamiento básico del corregimiento de Ararca y Santana	8,750,433,547.00
Suministro e instalación de tuberías, accesorios y equipos electromecánicos y construcción de tanque bajo	3,094,103,877.00
Suministro de conducción e impulsión cerro Mohan - Santana - Zona Franca - Ararca y piletas de Ararca y Santana	5,656,329,670.00
DISPOSICION DE AGUAS SERVIDAS	27,430,565,539.00
Adquisición de tuberías en concreto reforzado para el nuevo colector San Felipe	1,088,220,515.00
Instalación del Nuevo Colector San Felipe	2,763,506,583.00
Ampliación de la Estación de Bombeo el Bosque	3,437,261,409.00
Estación de Bombeo Ceballos	2,617,218,226.00
Rehabilitación del Emisario Submarino Existente Manzanillo	288,479,320.00
Adquisición de Tuberías para la Impulsión Estación de Bombeo el Bosque- Emisario Submarino Existente Manzanillo	2,106,180,246.00
Instalación de tubería en H.F.D para Impulsiones de Aguas Negras de: Bosque - Emisario Submarino	2,687,361,267.00
Obras Civiles Complementarias y Suministro Equipos para el control de olores, medidores de caudal	179,622,807.00
Suministro e instalación de equipos de bombeo para la estación de bombeo de aguas residuales de Ceballos	288,022,042.00

Suministro e instalación de maquinas de limpieza automáticas	1,709,902,805.00
Adquisición de tuberías y accesorios para la impulsión de aguas residuales desde la estación de bombeo Ricaurte	499,963,569.00
Construcción de la estación de bombeo de aguas residuales Ricaurte	8,580,841,306.00
Instalación de tubería para la impulsión desde la estación de bombeo aguas residuales Ricaurte	765,636,345.00
Construcción de obras civiles complementarias para las EBAR` s el Bosque, Ceballos y Bellavista	418,349,099.00
ALCANTARILLADO PASACABALLOS Y NELSON MANDELA	9,563,802,853.00
Construcción estaciones de bombeo de aguas residuales de Nelson Mandela y Pasacaballos	3,714,454,859.00
Suministro e instalación impulsión y redes de alcantarillado para pasacaballos y para el barrio Nelson Mandela	5,849,347,994.00
TOTAL COSTO OBRAS	55,700,914,266.86

PROYECTO DE ALCANTARILLADO VERTIENTE CIENEGA DE LA VIRGEN

El contrato de préstamo No. 7404-CO (antes 4507- CO) celebrado el 10 de diciembre de 1999 entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF por un monto de US\$85 millones, tiene por objeto cooperar en la ejecución del proyecto diseñado para mejorar las condiciones sanitarias en las zonas que vierten a la Bahía de Cartagena, las playas del Caribe y la laguna de la Ciénaga de la Virgen.

La ejecución del proyecto y la utilización de los recursos de financiamiento serán llevadas a cabo por el prestatario a través de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P – ACUACAR, el órgano ejecutor, para lo cual se suscribió un convenio de proyecto (préstamo No.7404-OC) entre el BIRF y Aguas de S.A. E.S.P de fecha 10 de diciembre de 1999. El cierre del convenio era inicialmente el 30 de junio de 2005, sin embargo, el plazo de cierre del convenio del préstamo se extendió hasta el 28 de junio de 2009.

El 26 de de julio de 2006 se firmó el contrato modificatorio denominado 7404 – CO (antes 4507-CO), donde se convierte la moneda de dólares a pesos y de tasa de interés de variable a fija. El contrato 7404 – CO se rige por las condiciones generales de los contratos “Fixed Spread Loan” (contratos de margen fijo) los cuales permiten las operaciones requeridas por el Distrito.

A junio 28 de 2009 se han convertido en total US\$52,17 millones. El préstamo se amortiza los días 15 de marzo y 15 de septiembre de todos los años, comenzando el 15 de marzo de 2005 y terminando el 15 de septiembre de 2016. El primer desembolso se efectúa el día 3 de mayo de 2000 y el último se hace el día 29 de septiembre de 2009. El monto total desembolsado asciende a la suma de US\$85.262.938 de dólares, que en pesos representan \$194.732.673.200 pesos. A diciembre 31 de 2010 el préstamo BIRF

presenta un saldo en dólares de US\$54.144.604, que convertidos a la tasa de cambio de \$1.913,98, representan en pesos Colombianos \$103.631.690.860.

DESEMBOLSOS DEL CREDITO DEL BANCO MUNDIAL

El crédito BIRF (Banco Mundial) por valor de 85 millones de dólares americanos fue consignado en la cuenta de ahorros No.784100-001 del Banco de Crédito del Perú – Miami en el periodo comprendido de mayo 3 de 2000 hasta septiembre 29 de 2009. Esta cuenta en la actualidad está cancelada (saldo actual es cero). El valor total de los desembolsos en dólares fue \$85.262.938,60 que en pesos colombianos representaron \$194.732.673.200,73. Estos recursos hacen parte del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado.

ESTADOS FINANCIEROS A DICIEMBRE 31 DE 2010

A diciembre 31 de 2010 el proyecto Vertiente Ciénaga de la Virgen cuenta en sus activos la suma de \$319.604.314 (en miles de pesos) representados en:

ACTIVO

Efectivo	\$ 856.467
Deudores	\$ <u>1.819.992</u>
Total Activo Corriente	\$ 2.676.459

Propiedades, Planta y Equipos	\$316.927.855
Total Activo	\$319.604.314

Cifra en miles de pesos

El efectivo está representado en los saldos de las cuentas bancarias del Banco de Occidente Aporte Distrito por la suma de 6 millones de pesos y el saldo del Fideicomiso GNB Sudameris Aporte Distrito por \$856.460 millones de pesos.

En deudores se registran los anticipos entregados a los contratistas:

Unión Temporal Estaciones	\$ 254.447,80
Consortio VMC	\$ 208.647,64
Consortio Cartagena Siglo XXI	\$ <u>1.005.142,05</u>
Total Anticipo Contratistas	\$ 1.468.237,49

Se incluyen también en la cuenta Deudores los siguientes conceptos:

Depósito Judicial Banco Agrario	\$ 349.395,66
Impuesto Timbre UT Estaciones	\$ <u>2.358,80</u>
Total Otros Deudores	\$ 351.754,46

El depósito judicial en el Banco Agrario corresponde a dineros consignados para compra de terrenos por parte del Distrito, sin embargo, estos no fueron utilizados, por

lo cual le corresponde al Distrito hacer los trámites pertinentes para el reintegro de este depósito judicial.

Las Propiedades, Planta y Equipos representan los activos operacionales adquiridos con los fondos del proyecto, están representados en:

Obra Civil	\$242.928.381,68
Materiales	\$ 18.766.858,71
Consultorías	\$ 11.672.731,89
Terrenos	\$ 6.640.949,10
Impuestos y aranceles	\$ 4.719.391,55
Costos Financieros	\$ 7.015.193,04
Diseños	\$ <u>25.172.974,20</u>
Total Propiedades, Planta y Equipos	\$316.916.480,14

A diciembre 31 de 2010 el proyecto Vertiente Ciénaga de la Virgen tiene cuentas por pagar por valor de \$17.083.868,78 (en miles de pesos).

Las cuentas por pagar están conformadas por Bienes y Servicios por pagar. Los principales acreedores son:

Bienes y Servicios

Aguas de Cartagena	\$ 452.614,30
Consortio EDT	\$ 228.000,00
Consortio Cartagena Siglo XXI	\$ <u>1.021.156,83</u>
Total Bienes y servicios	\$ 1.701.771,13

Acreedores

Halcrow Group Limited	\$ 332.610,84
Aguas de Cartagena	\$ <u>12.000.000,00</u>
Total Acreedores	\$12.332.610,84

Retenciones por garantía	\$ 2.743.616,18
Retenciones e Impuestos	\$ 305.870,64

Cifras en miles de pesos

En las cuentas por pagar el monto adeudado a Aguas de Cartagena por valor de Doce Mil Millones de Pesos, más sus intereses, corresponden a préstamos realizados para cubrir el faltante de caja del proyecto.

El patrimonio del proyecto está conformado por los fondos efectivamente aportados por el Distrito de Cartagena de Indias, la Nación, el aporte de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P, los desembolsos del préstamo BIRF, los intereses obtenidos por la colocación de

los recursos no utilizados de cada uno de los fondos (excepto los de la Nación hasta el año 2007) y la venta de pliegos de licitación.

A diciembre 31 de 2010 el patrimonio del proyecto Ciénaga de la Virgen tiene un valor de \$302.520.445 (en miles de pesos) y está conformado así:

Aporte Nación	\$ 46.992.900
Aporte Distrito	\$ 31.791.374
Aporte Aguas de Cartagena	\$ 26.572.974
Aportes Banco Mundial	<u>\$ 197.163.197</u>
Total Patrimonio	\$ 302.520.445

COSTOS Y FINANCIACION COMPONENTES DEL PROYECTO

El proyecto vertiente Ciénaga de la Virgen está conformado por los componentes: Sistema de Acueducto; Sistema de Alcantarillado; Sistema de Conducción de Aguas Residuales; Tratamiento de Aguas Residuales; Emisario Submarino; Control de Vertimientos de Aguas Residuales Industriales; Componente ambiental y social y Gestión del Proyecto.

Costo del Proyecto por Componente (en Millones de Dólares USD equivalente)

COMPONENTE	Estimado Evaluación (Millones USD)	Real / Ultimo Estimado (Millones USD)	Porcentaje de Evaluación
AMPLIACIÓN DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO	8,62	13,69	159%
ENSANCHE DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO DE LA CIÉNAGA	30,16	33,87	112%
CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA PRINCIPAL DE DESCARGA DE AGUAS SERVIDAS	22,81	29,86	131%
CONSTRUCCIÓN DE INSTALACIONES DE TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS	5,61	15,36	274%
CONSTRUCCIÓN DEL EMISARIO SUBMARINO	18,11	17,61	97%
CONTROL DE DESCARGA DE DESECHOS INDUSTRIALES	0,5	0,23	46%
COMPONENTE AMBIENTAL Y SOCIAL	2,75	2,39	87%

GERENCIAMIENTO Y SUPERVISIÓN DEL PROYECTO	7,6	13,84	182%
Costo Total Línea Base	96,16	126,86	132%
Contingencias Físicas	9,31	0	---
Contingencias de Precios	10,85	0	---
Costos Totales del Proyecto	116,32	126,86	109%
Comisión Inicial PPF	0	0	--
Comisión Inicial BIRD	0,85	0,85	100%
Total Financiamiento Requerido	117,17	127,71	109%

RESUMEN COSTOS POR COMPONENTES

RESUMEN DE LA INVERSIÓN (MILLONES DE USD)	REAL
Componente A. Ampliación del Sistema de Acueducto	
Aumento en la Capacidad del Sistema de Agua	4,72
Red Secundaria El Pozón	1,61
Red Secundaria Plan Barrios	0,23
Red Secundaria Zona Sur Oriental	0,28
Red Secundaria Zona Norte	5,03
Total Componente A	11,88
Componente B. Ensanche del Sistema de Alcantarillado en la Cuenca de la Ciénaga	
Mejoramiento de la Capacidad de Transporte de los Colectores Existentes	6,59
Redes secundarias de alcantarillado	11,93
Estaciones de bombeo y tuberías presurizadas	10,62
Nuevos colectores por gravedad	2,92
Total Componente B	32,06
Componente C. Construcción de la línea de impulsión terrestre de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas	
Rehabilitación de la Estación de Bombeo Paraíso	13,43
Construcción de la tubería de efluentes desde la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas hasta el Emisario Submarino	14,62
Total Componente C	28,05
Componente D. Planta de Tratamiento de Aguas Servidas	13,55
Componente E. Emisario Submarino	15,80
Componente F. Control de Descarga de Aguas Residuales Industriales	0,23
Componente G. Componente Ambiental y Social	2,39
Otros	

Diseños y UPI	13,84
Compra de Tierras	12,98
Impuestos y aranceles de importación	1,88
Comisiones y otros	4,20
Subtotal Diseños, UPI y otros	22,90
TOTAL	126,86

MONTO DE LOS APORTES – FUENTES DE FINANCIACION

El monto total de los aportes fue US\$127,75 millones de dólares. Estos fueron aportados de la siguiente manera:

<u>Fuente de Financiación</u>	<u>Monto del aporte</u>	<u>%</u>
Recursos Nación	US\$ 20,00	15,66
Recursos Contrapartida Local (Distrito)	US\$ 18,15	14,21
Recursos Aguas de Cartagena	US\$ 4,60	3,60
Recursos BIRF	US\$ 85,00	66,54
Total Invertido	US\$ 127,75	100,00

El préstamo BIRF No. 7404-CO (antes 4507- CO) financia las obras del proyecto Vertiente Ciénaga de la Virgen en un 66,54%, mientras que el Distrito de Cartagena y la Nación aportan el 29,86%.

FINANCIACION COSTOS REALES PROYECTO VERTIENTE CIENAGA DE LA VIRGEN

FINANCIACIÓN DEL PROYECTO (Millones USD)	TOTAL	Gobierno Nacional	Distrito de Cartagena	ACUACAR
REAL Préstamo BIRD	85,0	-	69,6	15,4
Fondos Contrapartidas	41,9	20,0	17,3	4,6
Total Proyecto	126,9	20,0	86,9	20,0
Porcentaje del Total %	100%	16%	68%	16%

El costo total real del proyecto Vertiente Ciénaga de la Virgen por US\$126,9 millones de dólares es asumido en un 68% por el Distrito de Cartagena; la Nación y Acucar aportan cada uno el 16%. El préstamo BIRF No. 7404-CO por US\$85 millones de dólares, lo asume el Distrito de Cartagena en un 88,81%, US\$69,6 millones de dólares y Acucar asume el 18,11%, US\$15,4 millones de dólares. A diciembre 31 de 2010 Acucar ha cubierto la suma de US\$13,2 millones de dólares de los US\$15,4 millones de dólares que debe asumir, quedando un saldo de US\$2.2 millones de dólares los

cuales se cancelaran durante el año 2011. El Distrito de Cartagena a diciembre 31 de 2010 ha cancelado US\$15,5 millones de dólares del préstamo BIRF No.7404-CO, quedando un saldo pendiente por pagar de US\$54,1 millones de dólares los cuales se amortizaran hasta el 15 de septiembre de 2016.

INVERSION TOTAL VERTIENTES

El total invertido en las Vertientes Bahía y Ciénaga de la Virgen fue de US\$176,8 millones de dólares. Los activos totales de los proyectos adquiridos a diciembre 31 de 2010 suman \$413.669, millones de pesos. Los activos más representativos atendiendo el costo de adquisición son:

Emisario Submarino	\$46.703
Emisario Terrestre	\$39.901
Planta de Tratamiento Punta Canoa	\$30.535
Ampliación EBAR Paraíso	\$30.080
Disposición Aguas Servidas Bahía	\$27.430
Acueducto zona norte	\$12.237
Alcantarillado Pasacaballos – Nelson Mandela	\$ 9.754
Alcantarillado Santana – Ararca	\$ 8.750
Alcantarillado Pozón – Villa Estrella	\$ 8.497

Cifra en millones de pesos

El alcantarillado de Bocagrande tuvo un costo de adquisición de US\$13,3 millones de dólares y fue financiado por el Distrito de Cartagena a través del Departamento de Valorización Distrital.

EMISARIO SUBMARINO

Mediante contratación directa CDT- ALC – 01 – BM – 2008 de febrero 11 de 2008 se determina como objeto la construcción del Emisario Submarino Punta Canoa con costos estimados entre US\$23.913.043 a US\$27.173.913. El contrato se suscribe entre Aguas de Cartagena y Consorcio EDT Marine Construction Cartagena Outfall por valor de \$57.576.134.000 sin aranceles, impuesto de importación de la tubería e IVA para ejecutarse en un término de 18 meses.

El consorcio está conformado por las empresas EDT Towage & Savage Co. Limited y EDT Marine Construction Limited ambas de origen chipriota. En la parte financiera, las cláusulas 5.3a y 5.3e del contrato establece como requisitos mínimos 10 años de experiencia y ventas anuales por concepto de construcción equivalentes a 15 millones de dólares en cualquiera de los últimos 5 años y tener activos líquidos y/o documentos que demuestren que el licitante tiene acceso a créditos o facilidades de créditos por valor equivalente por lo menos a 4 millones de dólares.

A diciembre 31 de 2006 la empresa EDT Towage & Savage tiene activos corrientes por valor de US\$23.717.695 mientras que EDT Marine Construction Limited tiene activos corrientes por US\$11.577.085. Los activos corrientes tanto de EDT Towage & Savage como de EDT Marine Construction Limited están representados en un 98% y en un 87% respectivamente por cuentas por cobrar. Para el año 2006 EDT Marine Construction Limited tiene ventas por US\$15.124.455, que se incrementan en un 8.964% respecto al año 2005 cuando las ventas fueron de US\$166.865. EDT Towage & Savage en los últimos 5 años no alcanza el nivel de ventas de 15 millones de dólares.

El patrimonio a diciembre 31 de 2006 de EDT Towage & Savage está representado por utilidades acumuladas con un valor de US\$15.997.478 y un capital de US\$2.096. El patrimonio de EDT Marine Construction Limited está representado por utilidades acumuladas por US\$7.025.507 y un capital de US\$11.382.

COSTOS DIRECTOS

El costo de los tubos según la declaración de importación No.5007002220190 de julio 16 de 2009 es de diecinueve mil seiscientos veinticinco millones novecientos un mil doscientos setenta y seis pesos (\$19.625.901.276). No se cancelaron impuestos (arancel e iva). Los tubos fueron importados directamente por EDT Marine Construcion Limited. El costo total de los tubos en dólares americanos fue de nueve millones trescientos veintiún mil ochocientos setenta y cuatro dólares con 30/100 ctvos. (\$9.321.874,30). El costo del flete en dólares americanos fue \$932.187,43 (\$1.962.590.127,62 pesos Colombianos). El exportador o proveedor del exterior fue EDT Marine Construcción. En la declaración de importación No.5007002220190 de julio 16 de 2009 se establece que el propietario de la tubería es el importador EDT Marine Construcción Limited. El costo de la tubería por \$19.626 millones de pesos representa el 34% del costo total del Emisario Submarino.

Los costos de movilización de equipos para trabajos marinos tuvieron un valor de \$12.000 millones de pesos, el 21% de los costos totales. El costo de la fabricación e instalación de los lastres tipo A, B y C fue de \$6.422 millones de pesos., el 11% de los costos. La excavación y mantenimiento de la trinchera junto con la preparación del lecho marino para la tubería tuvo un costo de \$8.865 millones de pesos, el 15% de los costos. El costo de transporte e instalación de la tubería estaba estipulada en \$3.914 millones de pesos, representa el 7% de los costos totales. El total de los costos directos del Emisario Submarino suman \$57.576,1 millones de pesos.

ANALISIS FORMULARIO DE CANTIDADES Y PRECIOS

Según el Formulario de Cantidades y Precios los ítems 1 y 2, movilización de equipos y la tubería PEAD de 2.000 mm representan el 51,46% del valor del contrato, es decir \$29.629.680.000. Estos ítems se cancelaron en las tres primeras actas de junio a octubre de 2009. El transporte de la tubería por \$3.914.580.000 representa solo el

*Pie de la Popa, Calle30 No18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co*

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

6,80% del valor del contrato. La sumatoria de las cantidades de tubería a transportar especificadas en los ítems 16, 17, 18 y 19 del Formulario de Cantidades y Precios corresponden únicamente a la longitud de la tubería PEAD de 2.000 mm, es decir 4.321 metros. No se especifica el transporte de la tubería PEAD de 1.000 mm. En los precios unitarios del transporte de la tubería PEAD de 2.000 mm especificados en los ítems 16, 17 y 18 del Formulario de Cantidades y Precios están a razón de \$900.000 pesos el metro, mientras que en el ítem 19 que hace referencia sobre el transporte de 107 metros de tubería tanto de 2.000 mm y 1.000 mm el precio unitario es de \$1.140.000 pesos. En el Formulario de Cantidades y Precios el transporte se especifica de la siguiente forma: ítem 16, 2.566 metros de tubería PEAD de 2.000 mm; ítem 17, 1.247 metros de tubería PEAD de 2.000 mm; ítem 18, 401 metros de tubería PEAD de 2.000 mm y ítem 19, 107 metros distribuidos en tubería de 2.000 mm y 1.000 mm. El contratista incumple lo especificado en los ítems 16, 17, 18 y 19 del Formulario de Cantidades y Precios al intentar transportar los 4.321 metros de tubería PEAD de 2.000 mm y los 200 metros de tubería de 1.000 mm en una sola jornada. No se evidencia pronunciamiento alguno acerca de este hecho ni de parte del Interventor ni del Jefe de Obra.

PAGOS REALIZADOS

A la empresa contratista EDT Marine Construcion Limite se le realizaron veinte (20) avances de pago, los cuales suman en pesos Colombianos Cuarenta y Tres Mil Quinientos Cuarenta y Siete Millones Ciento Setenta y Dos Mil Trescientos Treinta y Siete Pesos con 3/100 ctvos. (\$43.547.172.337,03), suma que representa el 75,63% del costo total del contrato de \$57.576.134.000. En el año 2009 se cancelaron \$33.511.294.571, el 58,20% del valor del contrato.

FUENTES DE LOS RECURSOS PARA PAGOS DE LAS ACTAS DE AVANCE

Los recursos utilizados para la cancelación de las actas de avance se distribuyen de la siguiente forma:

FUENTE DE FINANCIACION	MONTO	PARTICIPACION
Préstamo Banco Mundial	\$ 27.564.703.304,63	63,30%
Aportes Nación	\$ 7.165.410.087,42	16,45%
Aportes Distrito	\$ 8.817.058.944,98	20,25%
Total	\$ 43.547.172.337,03	100,00%

FINANCIACION OBRAS DE SALVAMENTO

Aguas de Cartagena certifica que las obras de salvamento se están financiando con recursos de Aguas de Cartagena, de acuerdo a la instrucción dada en este sentido por su Junta Directiva. A febrero 28 de 2011 ha precisado recursos por valor de \$1.903 millones. Se estima que dicha operación no supere el valor total de 3.500 millones incluida la inspección de la tubería.

En cuanto a los recursos para subsanar el cumplimiento de las obras correspondientes al contrato suscrito con EDT, Aguas de Cartagena manifiesta que el Distrito de Cartagena debe disponer los recursos inicialmente previstos para la ejecución del contrato y en general para la terminación prevista del proyecto.

Los recursos adicionales deben ser aportados por EDT y cualquier otro eventual responsable. Sin embargo, dado que hasta el momento el contratista no ha respondido de su obligación de subsanar los daños causados por el incidente, Acuacar y el Distrito están gestionando la obtención de recursos de la Banca Multilateral y el Gobierno Nacional, y si fuera necesario, la empresa dispondrá de los recursos necesarios para terminar la obra.

No se determina de manera exacta como se provisionaran los recursos y en qué forma afectaran las finanzas de ACUACAR. No se precisa qué impacto tendrá en los estados de Aguas de Cartagena el siniestro del Emisario.

3.4. DENUNCIAS Y QUEJAS

Denuncia N°D-027-2010

Presuntas irregularidades cometidas por Aguas de Cartagena en desarrollo del proyecto del emisario submarino en Punta Canoa.

HECHOS

El ciudadano DAVID FERNANDO GARCIA GÓMEZ, en su calidad de propietario de un predio familiar debidamente legalizado en el Corregimiento de Punta Canoa, solicitó a ACUACAR la factibilidad de servicios públicos de agua potable y alcantarillado.

DENUNCIA

El quejoso manifiesta que **“Al tanto de los compromisos pactados por ACUACAR, mediante Resolución No.0345 ante Cardique para con la comunidad del corregimiento por la afectación del proyecto del emisario submarino a la misma, participé en un censo convocatorio para la instalación del servicio de agua potable y alcantarillado a través de una solicitud de factibilidad de servicios públicos... solicito que se analice por quien corresponda, los hechos de el recurso de reposición y en subsidio apelación que interpusimos ante Acuacar y la Superintendencia de Servicios Públicos, y se investigue en que fueron invertidos los recursos que se dicen serían destinados a los puntos cuestionados...”**.

INVESTIGACION

Tomando como fuente la indagación de auditoría, se consultó la información aportada por el sujeto de control y los resultados de la investigación se describen de la manera siguiente:

A través del oficio COM1 SOA 8517 del 26 de Mayo de 2010, Aguas de Cartagena responde al quejoso en los siguientes términos: “ En atención a su comunicación del 7 de mayo de 2010, radicada en nuestras oficinas con el número 5408, mediante la cual nos solicita legalización de un servicio para un predio de su propiedad ubicado en carretable que de Punta Canoa conduce a Manzanillo del Mar, nos permitimos manifestarle que no es posible atender su requerimiento, debido a que en la actualidad el caudal de agua potable destinado por Aguas de Cartagena S.A.,E.S.P, para satisfacer las demandas de consumo de la primera etapa del sistema de Acueducto de la Zona Norte de Cartagena, está comprometida con la población de los cascos urbanos de los corregimientos, los desarrollos existentes en la zona rural y solicitudes de factibilidad para nuevos desarrollos tramitados con antelación.”

Posteriormente, el quejoso presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, en fecha 9 de Junio de 2010.

A través del oficio COM1 REU 12959 del 10 de Agosto de 2010, Aguas de Cartagena atiende el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, en el cual se confirma la decisión contenida en el COM1 SOA 8517 del 26 de mayo de 2010.

CONCLUSIÓN: La comisión de auditoría concluye que no ha existido irregularidades cometidas por Aguas de Cartagena en desarrollo del proyecto del emisario submarino en Punta Canoa específicamente en lo atinente al contenido de la denuncia presentada por el ciudadano DAVID FERNANDO GARCIA GÓMEZ.

Denuncia N°D-034-2010

Presuntas irregularidades cometidas por Aguas de Cartagena en las donaciones del FNR 31915 y FNR 31916 y la de los 17.500 millones de 2006-2007 para el Plan Maestro A.A. de Cartagena.

HECHOS

El ciudadano WILMER SANCHEZ, solicita respuestas acerca del manejo de los recursos del Fondo Nacional de Regalías donados para el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de Cartagena.

DENUNCIA

El quejoso solicita respuestas a los puntos siguientes:

- 1) El contrato ACU-01-MAVDT-2006 objeto Ampliación del Tanque Nariño Valor 3.304.015.635,00 Qué contrato inició esta obra con que rubro dar el objeto-valor contratista-numero-y con qué dinero se realizó.
- 2) ALC-02-MAVDT-2006 Valor 2.362.000.000 Construcción de las Redes de Alcantarillado Faltantes del Pozón- qué contrato inició estas obras en el Pozón con otros rubros-dar los números- objeto-valor contratista y con qué dinero se realizó.
- 3) Convenio 47-2.007 qué se hizo en este contrato y copia del convenio.
- 4) ALC-01-MAVDT-2006 Alcantarillado faltante de San José de los Campanos Valor 1.295.000.000 dar el contrato que inicio estas obras y con qué rubros-objeto-valor-numero-contratista.
- 5) Contrato Alcantarillado Cielo Mar Valor 660.187.923 dar el numero de este contrato como también dar el contrato que inicio esta obra-objeto-numero-contratista-numero- y los rubros que fueron con el Préstamo del BM.
- 6) Contrato Alcantarillado faltante del barrio Pozón fase 3 valor 1.029.641.944 dar numero de este contrato como también los contratos que se han realizado en el Alcantarillado del Pozón-dar los números objeto-valor-contratista.
- 7) Contrato Alcantarillado faltante del barrio Pozón fase 3 valor 1.029.641.944 dar numero de este contrato como también los contratos que se han realizado en el Alcantarillado del Pozón-dar los números objeto-valor-contratista.

- 8) Contrato Obras Complementarias en Bayunca Pontezuela Valor 5.388.599.966.00 dar el numero de este contrato también los contratos que iniciaron esta obra con otros dineros dar los números objeto valor contratistas.
- 9) Contrato Obras Alcantarillado Colector Marbella-Manga Valor 830.990.811.00-Dar el contrato que inicio estas obras numero objeto contratista valor-
- 10) Contrato faltante de San José de los Campanos-Valor 1.130.535.387.00 dar el número de este contrato-y dar todos los contratos que se han realizado en el Alcantarillado de San José de los Campanos-dar número valor objetos contratista.
- 11) Contrato Barrio Navas Meisel Valor 157.716.223.00 dar el numero de este contrato.
- 12) Contrato Barrio Navas Meisel valor 278.601.947.00 dar el numero de este contrato-y cuantos contratos se realizaron en el popular Barrio Navas Meizel.
- 13) Quién firmó los contratos antes mencionados de los FNR 2.006 para PM.A.A. de Cartagena.
- 14) Porqué se le donó dineros al Distrito para terminar contrato que dejaron saldos de obras en contratos anteriores del PM.A.A. con otros rubros.
- 15) El FNR puede donar dineros para terminar saldos de contratos con otros rubros.
- 16) Porqué de los contratos antes mencionados con donaciones del FNR no se encuentran terminados ni actas de entrega ni liquidado.
- 17) Qué contratos de estos antes mencionado están suspendidos-y le falta obras por hacer para terminar el objeto contratado dar los números objeto valor contratista y la fecha de suspensión.
- 18) Para cuando tiene programado terminar estos contratos con recursos del FNR que comenzaron en el año 2.006 – 2.007.
- 19) Cuanto donó el FNR para estos contraticos-del P.M.A.A. el total al Distrito dar el valor.
- 20) Porque estos contratos en las actas de obras dice una cosa y en las obras otra no concuerda- no se hacen las obras.
- 21) Porqué estos contratos solo se hicieron en el papel las obras no se ejecutaron y se pagaron y se están pagando.
- 22) Que requisito hay que presentar al FNR los Municipios Departamentos para un Proyecto sea aprobado.
- 23) Copia de todos los contratos antes mencionados mas sus actas y planillas de obras actas de suspensión y de reiniciación de obras.
- 24) El FNR donación del 2.006 para el P.M.A.A. de Cartagena y el FNR 31915-31916 cuanto en total suma eso donado al Distrito- Aguas de Cartagena-dar la suma total.

INVESTIGACION

Tomando como fuente la indagación de auditoría, se consultó la información aportada por el sujeto de control y los resultados de la investigación se describen de la manera siguiente:

Por medio del Convenio de Apoyo Financiero suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial (MAVDT)- FONADE y el Distrito de Cartagena de Indias, se

designó a Aguas de Cartagena como organismo ejecutor de las obras a las cuales hace mención el señor Wilmer Sánchez.

Teniendo en cuenta que el origen de los recursos son del orden Nacional, las competencias para evaluar dichos recursos son de la Contraloría General de la República, razón por la cual el quejoso debe remitir su solicitud a dicha Contraloría.

CONCLUSIÓN: Remitir lo solicitado por el quejoso a la Contraloría General de la República en virtud de la normatividad aplicable la cual se describe así:

El artículo 267 de la Constitución Política indica: “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”. Posteriormente, el artículo 272 de la carta señala: “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.”

El factor determinante para establecer la competencia de los distintos organismos de control fiscal es la naturaleza de los recursos. Sin restar la importancia de otros factores, lo fundamental es verificar si los recursos son de la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, y de allí podremos concluir, a quien corresponde la función de vigilancia y control fiscal.

Denuncia N°D-006-2011

Nadie responde por naufragio de \$45 mil millones.

HECHOS

Por medio del periódico EL TIEMPO, de fecha 16 de enero de 2011, PIPECORDOBA dice que nadie responde por naufragio de 45 mil millones de pesos que se le pagaron al consorcio EDT Marine Construcción Outfall para la instalación de un emisario submarino, una tubería que llevaría las aguas residuales de Cartagena 4,2 Kilómetros mar adentro, para evitar la contaminación en la Bahía.

INVESTIGACIÓN

Como resultado del proceso auditor realizado al contrato ALC-01-BM-2008, cuyo objeto es la Construcción del Emisario Submarino en Punta Canoa, proyecto para el tratamiento y disposición del efluente de Cartagena de Indias al mar adyacente, se establecieron tres (3) hallazgos administrativos con alcance disciplinario y uno (1) con alcance fiscal, los cuales se describen así:

HALLAZGO. PLAZO DEL CONTRATO ALC-01-BM-2008.

Siendo la fecha de inicio del contrato 29 de marzo de 2009 y la de finalización 1 de diciembre, ¿por qué se continuó con la ejecución de actividades, sin que mediara la respectiva prórroga del plazo?, por lo que la fecha del siniestro de la tubería (2 de diciembre de 2010) pone en evidencia una posible debilidad en el control de supervisión y vigilancia a la ejecución y desarrollo del contrato, pues se permite la realización de actividades por fuera del plazo pactado y sin que mediara la correspondiente ampliación de este, debido a una aparente flexibilidad por parte del contratante y la interventoría para con el contratista.

La expiración del término o plazo del contrato hace perder competencia al contratante para actuar con ciertos mecanismos de control y apremio al contratista (multas por ejemplo), puesto que sólo mientras esté en curso el plazo del contrato, es viable proceder a la imposición de multas.

Se concluye que vencido el plazo del contrato, las medidas a adoptar frente al incumplimiento del contrato, son las que corresponden a las acciones o mecanismos contractuales pertinentes, en tal supuesto, no es jurídicamente viable extender el plazo, como tampoco aplicar multas como señaló el Gerente de Aguas de Cartagena a esta Contraloría como respuesta a las preguntas efectuadas por esta entidad, relativas a las medidas adoptadas de cara al siniestro de la sumersión del tubo. Hallazgo Administrativo con alcance disciplinario.

HALLAZGO. IMPOSICIÓN DE MULTAS

Revisados los informes de interventoría sobre el comportamiento contractual del contratista, resulta incoherente que las no conformidades y herramientas administrativo-contractuales (multas por retrasos contemplados en la cláusula 20 de las CGC) no se hayan efectuado en correlación con la conducta contractual asumida por el Consorcio EDT Marine y que ante el apremio del representante legal de éste, no hayan exigido el cumplimiento oportuno de presentación de los documentos necesarios en las actividades programadas, lo que constituye una evidencia de la debilidad en control a la ejecución contractual por parte del contratante y la interventoría. Hallazgo Administrativo con alcance disciplinario.

HALLAZGO. CUMPLIMIENTO OBJETO CONTRATO ALC-01-BM-2008.

En las cláusulas del pliego de condiciones se estipula que la remuneración del contratista se pactó en la cláusula 11 de las CGC. En esta la Sbc 11 determina que los pagos de las cuentas se efectuarían en forma de avances de pago contra estimaciones mensuales de las cantidades de trabajo y obra ejecutada y los saldos correspondientes, lo que concuerda con la Sbc 13.1, que prescribe que el contratista presentará al jefe de obra un borrador de la cuenta mensual que estimara debía cancelarse, la cual correspondía al jefe de obra revisar y verificar de acuerdo a lo establecido en la cláusula 12.

La Sbc 13.2 a 13.2.4 estipulan que el contratante determinará el monto del abono mensual al contratista, tomando como base la estimación de cuenta mensual, con los cargos reconocidos y descuentos contractuales y de ley efectuados, así como los

ajustes que hubiere efectuado el jefe de obra. Dicha cuenta en firme sería pagadera dentro de los 45 días siguientes.

De lo anterior se colige que la forma de pago es contractual, no obstante la modalidad del contrato, por lo que no se evidencia ilicitud en su estipulación,. Solo existe a la fecha un contrato vencido, con ocurrencia del siniestro de incumplimiento, un alto pago de recursos económicos a favor del contratista, con la activación de la exigencia de garantías pactadas sobre cumplimiento, y reclamación del pleito por la vía correspondiente según los mecanismos previstos en el contrato.

Basados en la clase de contrato y la modalidad utilizada, que se ha configurado un primer siniestro consistente en la rotura y pérdida parcial de la tubería y desacato del contratista en adoptar las recomendaciones y advertencias impartidas por Halcrow; pero así mismo ante el contrato vencido, y dado los recursos invertidos en el mismo que tiene por objeto la construcción del emisario submarino, se evidencia un daño patrimonial al Distrito en cuantía equivalente a la que resulte de calcular la inversión realizada hasta la fecha de ocurrencia del mismo, más los gastos posteriores con cargo al contratista en que tenga que incurrir el contratante por operaciones de salvamento y descontados los costos recuperables representados en activos, retenciones y garantías que se hubieren hecho exigible y recaudadas a favor del contratante.

Independientemente del siniestro y de los supuestos de hecho que se presentan en el informe de la interventoría técnica y ambiental, los cuales constituyen una evidencia fuerte de que éste obedece aparentemente las maniobras imprudentes e irresponsables de un contratista, se formula la observación al contratante e interventor del contrato, que, de no haberse presentado el siniestro de pérdida de la tubería, el contrato igualmente no iba a cumplirse dentro del término pactado que el pliego de condiciones se estimaba en 24 meses pero en el contrato se estipuló solo por un lapso de 18, y a la fecha del siniestro este se encontraba vencido.

El contratista no ha cumplido con el objeto contractual obteniendo un beneficio desproporcionado respecto a las obligaciones de las que contractualmente y extracontractual es responsable y que siendo el propietario de todos los bienes dado que no se materializó recepción de ningún activo por parte del contratante y del distrito, hecho que constituye también fuente de responsabilidad patrimonial que se genera en la obtención de recursos del estado sin el cumplimiento de las contraprestaciones a que estaba obligado por el contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008. Hallazgo Administrativo con alcance disciplinario.

HALLAZGO. CUMPLIMIENTO OBJETO CONTRATO ALC-01-BM-2008.

En las cláusulas del pliego de condiciones se estipula que la remuneración del contratista se pactó en la cláusula 11 de las CGC. En esta la Sbc 11 determina que los pagos de las cuentas se efectuarían en forma de avances de pago contra estimaciones mensuales de las cantidades de trabajo y obra ejecutada y los saldos correspondientes, lo que concuerda con la Sbc 13.1, que prescribe que el contratista presentará al jefe de obra un borrador de la cuenta mensual que estimara debía cancelarse, la cual correspondía al jefe de obra revisar y verificar de acuerdo a lo establecido en la cláusula 12.

La Sbc 13.2 a 13.2.4 estipulan que el contratante determinará el monto del abono mensual al contratista, tomando como base la estimación de cuenta mensual, con los cargos reconocidos y descuentos contractuales y de ley efectuados, así como los ajustes que hubiere efectuado el jefe de obra. Dicha cuenta en firme sería pagadera dentro de los 45 días siguientes.

De lo anterior se colige que la forma de pago es contractual, no obstante la modalidad del contrato, por lo que no se evidencia ilicitud en su estipulación,. Solo existe a la fecha un contrato vencido, con ocurrencia del siniestro de incumplimiento, un alto pago de recursos económicos a favor del contratista, con la activación de la exigencia de garantías pactadas sobre cumplimiento, y reclamación del pleito por la vía correspondiente según los mecanismos previstos en el contrato.

Basados en la clase de contrato y la modalidad utilizada, que se ha configurado un primer siniestro consistente en la rotura y pérdida parcial de la tubería y desacato del contratista en adoptar las recomendaciones y advertencias impartidas por Halcrow; pero así mismo ante el contrato vencido, y dado los recursos invertidos en el mismo que tiene por objeto la construcción del emisario submarino, se evidencia un daño patrimonial al Distrito en cuantía equivalente a la que resulte de calcular la inversión realizada hasta la fecha de ocurrencia del mismo, más los gastos posteriores con cargo al contratista en que tenga que incurrir el contratante por operaciones de salvamento y descontados los costos recuperables representados en activos, retenciones y garantías que se hubieren hecho exigible y recaudadas a favor del contratante.

Independientemente del siniestro y de los supuestos de hecho que se presentan en el informe de la interventoría técnica y ambiental, los cuales constituyen una evidencia fuerte de que éste obedece aparentemente las maniobras imprudentes e irresponsables de un contratista, se formula la observación al contratante e interventor del contrato, que, de no haberse presentado el siniestro de pérdida de la tubería, el contrato igualmente no iba a cumplirse dentro del término pactado que el pliego de condiciones se estimaba en 24 meses pero en el contrato se estipuló solo por un lapso de 18, y a la fecha del siniestro este se encontraba vencido.

El contratista no ha cumplido con el objeto contractual obteniendo un beneficio desproporcionado respecto a las obligaciones de las que contractualmente y extracontractual es responsable y que siendo el propietario de todos los bienes dado que no se materializó recepción de ningún activo por parte del contratante y del distrito, hecho que constituye también fuente de responsabilidad patrimonial que se genera en la obtención de recursos del estado sin el cumplimiento de las contraprestaciones a que estaba obligado por el contrato de obra civil N° AL C-01-BM-2008. Hallazgo Administrativo con alcance fiscal.

4.0 ANEXOS

4.1. Matriz de Hallazgos

ENTIDAD AUDITADA: AGUAS DE CARTAGENA S.A., E.S.P.

VIGENCIA: DURACIÓN PMAA.

MODALIDAD AUDITORÍA: ESPECIAL

No.	Descripción del Hallazgo	ALCANCE				
		Administrativo	Fiscal	Cuantía	Disciplinario	Penal
1	Siendo el contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008 suscrito entre Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. y el Consorcio EDT Marine Construction Cartagena Outfall el día 11 de febrero de 2008, el inicio solo se da en marzo de 2009, las actividades contractuales correspondientes a la construcción de la tubería en la fábrica Pipelife en Noruega si se inician desde el año 2008, y las labores de interventoría de obras se inician debido a lo anterior desde el mes de diciembre de 2008 en aras de verificar la calidad de la tubería con destino al emisario, siendo que el contrato de obra se inició un año y algunos meses después de su suscripción debido a la demora, por parte del contratista, en la presentación de los documentos requeridos para el inicio de la ejecución y que el contrato de interventoría se inicia mediante acta de fecha 19 de marzo de 2009, situación que resta transparencia al proceso de contratación y en posible contradicción con lo contemplado en la cláusula 4 de la sección II (IAP) del pliego de condiciones". Hallazgo Administrativo sin alcance.	X				

2	<p>De acuerdo a la sección III de los Datos de la Cotización, cláusula 5.6 aspectos de aseguramiento de la calidad que debe manejar el proponente de la cotización para la construcción del emisario submarino, contempla como fundamental garantizar un producto de calidad la implantación de un plan integral de aseguramiento de la calidad del contrato (PACC) que según el pliego de condiciones debía incluir el PACC de la tubería y el cual debía ser acordado entre ACUACAR y el Contratista, pero teniendo en cuenta que el contratante carece de la experiencia en este tipo de obras, esta labor debía ser asumida por la interventoría, sin embargo, si efectivamente inicio su construcción antes, entonces como se cumplió esta actividad. Hallazgo Administrativo sin alcance.</p>	x				
3	<p>De los documentos revisados y de los informes de interventoría se desprende que los programas de obra presentados por el contratista (uno inicial a 8 meses y otro a 18 meses) no permitieron al interventor realizar un control financiero desde el inicio del contrato, pues no se asignaban los costos a los ítems que integraban tales programas, lo que solo permitió que parte de la actividad de control fuera una verificación física de obras mas no un control financiero del proyecto, lo que evidencia debilidad en el control por parte del interventor al flujo de recursos aplicados a la ejecución del contrato, debido a la deficiente aplicación de las reglas contractuales fijadas respecto de las obligaciones de las partes contractuales y sin que mediara acciones coercitivas coherentes con tal situación". Hallazgo Administrativo sin alcance.</p>	x				

4	<p>Se repara la falta de evidencia sobre los motivos y antecedentes que expliquen y justifiquen la decisión del contratante para aceptar la renuncia a la garantía sobre el anticipo y su respectiva retención cuando se efectúa el modificatorio N° 1 asumiendo el riesgo sobre sí mismo respecto a este ítem, lo que hoy representa una desventaja para el contratante no contar con esta garantía. La debilidad en el control del contrato se manifiesta también, en la falta de imposición de multas como apremio, pues solo cuando ocurre el siniestro del hundimiento del tubo, la entidad contratante hace saber que está haciendo uso de la aplicación de multas, con el agravante que ya para esta época se encontraba vencido el plazo del contrato, lo que conduce a la incompetencia de la Administración para imponer las multas, una vez vencido dicho plazo y presentándose el incumpliendo total, puesto que la finalidad de la multa es servir de medio coercitivo para que se ejecute el contrato que presenta mora o retraso en la ejecución. Hallazgo Administrativo sin alcance.</p>	x				
5	<p>Siendo la fecha de inicio del contrato 29 de marzo de 2009 y la de finalización 1 de diciembre, ¿por qué se continuó con la ejecución de actividades, sin que mediara la respectiva prórroga del plazo?, por lo que la fecha del siniestro de la tubería (2 de diciembre de 2010) pone en evidencia una posible debilidad en el control de supervisión y vigilancia a la ejecución y desarrollo del contrato, pues se permite la realización de actividades por fuera del plazo pactado y sin que mediara la correspondiente ampliación de este, debido a una aparente flexibilidad por parte del contratante y la interventoría para con el contratista.</p>	x			x	

	<p>La expiración del término o plazo del contrato hace perder competencia al contratante para actuar con ciertos mecanismos de control y apremio al contratista (multas por ejemplo), puesto que sólo mientras esté en curso el plazo del contrato, es viable proceder a la imposición de multas.</p> <p>Se concluye que vencido el plazo del contrato, las medidas a adoptar frente al incumplimiento del contrato, son las que corresponden a las acciones o mecanismos contractuales pertinentes, en tal supuesto, no es jurídicamente viable extender el plazo, como tampoco aplicar multas como señaló el Gerente de Aguas de Cartagena a esta Contraloría como respuesta a las preguntas efectuadas por esta entidad, relativas a las medidas adoptadas de cara al siniestro de la sumersión del tubo. Hallazgo Administrativo con alcance disciplinario.</p>					
6	<p>Revisados los informes de interventoría sobre el comportamiento contractual del contratista, resulta incoherente que las no conformidades y herramientas administrativo-contractuales (multas por retrasos contemplados en la cláusula 20 de las CGC) no se hayan efectuado en correlación con la conducta contractual asumida por el Consorcio EDT Marine y que ante el apremio del representante legal de éste, no hayan exigido el cumplimiento oportuno de presentación de los documentos necesarios en las actividades programadas, lo que constituye una evidencia de la debilidad en control a la ejecución contractual por parte del contratante y la interventoría. Hallazgo Administrativo con alcance disciplinario.</p>	x			x	

7	<p>En las cláusulas del pliego de condiciones se estipula que la remuneración del contratista se pactó en la cláusula 11 de las CGC. En esta la Sbc 11 determina que los pagos de las cuentas se efectuarían en forma de avances de pago contra estimaciones mensuales de las cantidades de trabajo y obra ejecutada y los saldos correspondientes, lo que concuerda con la Sbc 13.1, que prescribe que el contratista presentará al jefe de obra un borrador de la cuenta mensual que estimara debía cancelarse, la cual correspondía al jefe de obra revisar y verificar de acuerdo a lo establecido en la cláusula 12.</p> <p>La Sbc 13.2 a 13.2.4 estipulan que el contratante determinará el monto del abono mensual al contratista, tomando como base la estimación de cuenta mensual, con los cargos reconocidos y descuentos contractuales y de ley efectuados, así como los ajustes que hubiere efectuado el jefe de obra. Dicha cuenta en firme sería pagadera dentro de los 45 días siguientes.</p> <p>De lo anterior se colige que la forma de pago es contractual, no obstante la modalidad del contrato, por lo que no se evidencia ilicitud en su estipulación,. Solo existe a la fecha un contrato vencido, con ocurrencia del siniestro de incumplimiento, un alto pago de recursos económicos a favor del contratista, con la activación de la exigencia de garantías pactadas sobre cumplimiento, y reclamación del pleito por la vía correspondiente según los mecanismos previstos en el contrato.</p> <p>Basados en la clase de contrato y la modalidad utilizada, que se ha configurado un primer siniestro consistente en la rotura y pérdida parcial de la tubería y desacato del contratista en adoptar las recomendaciones y advertencias impartidas por Halcrow; pero así mismo ante el</p>	X	X	43.547.172.337	X	
---	---	---	---	----------------	---	--

contrato vencido, y dado los recursos invertidos en el mismo que tiene por objeto la construcción del emisario submarino, se evidencia un daño patrimonial al Distrito en cuantía equivalente a la que resulte de calcular la inversión realizada hasta la fecha de ocurrencia del mismo, más los gastos posteriores con cargo al contratista en que tenga que incurrir el contratante por operaciones de salvamento y descontados los costos recuperables representados en activos, retenciones y garantías que se hubieren hecho exigible y recaudadas a favor del contratante.

Independientemente del siniestro y de los supuestos de hecho que se presentan en el informe de la interventoría técnica y ambiental, los cuales constituyen una evidencia fuerte de que éste obedece aparentemente las maniobras imprudentes e irresponsables de un contratista, se formula la observación al contratante e interventor del contrato, que, de no haberse presentado el siniestro de pérdida de la tubería, el contrato igualmente no iba a cumplirse dentro del término pactado que el pliego de condiciones se estimaba en 24 meses pero en el contrato se estipuló solo por un lapso de 18, y a la fecha del siniestro este se encontraba vencido.

El contratista no ha cumplido con el objeto contractual obteniendo un beneficio desproporcionado respecto a las obligaciones de las que contractualmente y extracontractual es responsable y que siendo el propietario de todos los bienes dado que no se materializó recepción de ningún activo por parte del contratante y del distrito, hecho que constituye también fuente de responsabilidad patrimonial que se genera en la obtención de recursos del estado sin el cumplimiento de las contraprestaciones a que estaba obligado por el contrato de obra civil N°

	ALC-01-BM-2008. Hallazgo Administrativo con alcance disciplinario y Fiscal.					
	Total	7	1	43.547.172.337	3	

4.2 ACTA DE VISITA DE OBRAS

INSPECCIÓN FÍSICA OBRAS PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO AMBIENTAL.

Como parte del proceso auditor adelantado al PMAA de Cartagena, se practicó visita técnica a las obras más representativas con el fin de verificar los sitios de obras e inspeccionar el cumplimiento del objeto contratado en desarrollo de los contratos que se identifican así:

- 1) ALC-03- BM-2005, Construcción de obras civiles y suministro e instalación de la descarga de Emergencia para la Estación de Bombeo de Aguas Residuales Paraíso Grupo I, Contratista Consorcio Estación Paraíso (Cicon S.A - Mejía Villegas Constructores), Valor \$11.737.328.223,00.
- 2) ALC-04-BM- 2005, Ampliación de Estación de Bombeo de Aguas Residuales Paraíso grupo II. Sistema Eléctrico - Suministro e Instalación de Equipos Electromecánicos, Contratista Unión Temporal EL Paraíso (J.E.Jaimes S.A. – Electro hidráulica S.A Representaciones), Valor \$18.342.576.870,00.
- 3) ALC -04 BM- 2006, Construcción Planta de Tratamiento en Punta Canoa, Contratista CONSORCIO ESTACION ZONA NORTE II Construcciones Namus S.A., D&S Ltda, Yamil Sabbagh Solano y Noarco S.A, Valor \$25.380.225.107,00.
- 4) ALC- 05 -BM -2006, Construcción y Montajes del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales en Punta Canoa, Contratista Consorcio VMC CICON S.A. y Mejía Villegas Constructores S.A., Valor \$ 5.155.772.871,00.
- 5) ALC-02-BID-2003, Construcción de la Estación de Bombeo de Aguas Residuales Ricaurte, Contratista Consorcio Ferpal (Construcciones Namus Ltda - D&S Ltda - Rmy CIA Ltda), Valor contratado \$8.580.841.306,00.
- 6) ACU-BID-01-2000, Construcción Estación de Bombeo Ceballos, Contratista Mejía y Villegas Constructores S.A., Valor contratado \$2.617.218.225,00.

Como resultado de la inspección física realizada, se concluye que el objeto de los contratos enumerados anteriormente se cumplió y se verificó la evidencia de las obras ejecutadas, las cuales se encuentran actualmente en perfecto estado de funcionamiento y conservación de los elementos estructurales de las edificaciones, equipos, accesorios, tuberías y demás componentes que se observaron en la visita y que cumplieron con las especificaciones técnicas de construcción y finalidad.

Como evidencias recolectadas se anexa al presente informe el registro fotográfico que da cuenta de la existencia de las obras ejecutadas, las cuales hacen parte del conjunto

de obras pertenecientes al Plan Maestro de Acueducto, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental de Cartagena.

Construcción Estación de Bombeo Ceballos, Contratista Mejía y Villegas Constructores S.A., Valor contratado \$2.617.218.225,00.



Construcción Estación de Bombeo Ceballos, Contratista Mejía y Villegas Constructores S.A., Valor contratado \$2.617.218.225,00.





Construcción Estación de Bombeo Ceballos, Contratista Mejía y Villegas Constructores S.A., Valor contratado \$2.617.218.225,00.

Construcción de la Estación de Bombeo de Aguas Residuales Ricaurte, Contratista Consorcio Ferpal (Construcciones Namus Ltda - D&S Ltda - Rmy CIA Ltda), Valor contratado \$8.580.841.306,00.





Construcción de la Estación de Bombeo de Aguas Residuales Ricaurte



Construcción de la Estación de Bombeo de Aguas Residuales Ricaurte

Construcción de obras civiles y suministro e instalación de la descarga de Emergencia para la Estación de Bombeo de Aguas Residuales Paraíso Grupo I, Contratista Consorcio Estación Paraíso (Cicon S.A - Mejía Villegas Constructores), Valor \$11.737.328.223,00.



Construcción de obras civiles y suministro e instalación de la descarga de Emergencia para la Estación de Bombeo de Aguas Residuales Paraíso.

Construcción de obras civiles y suministro e instalación de la descarga de Emergencia para la Estación de Bombeo de Aguas Residuales Paraíso Grupo I, Contratista Consorcio Estación Paraíso (Cicon S.A - Mejía Villegas Constructores), Valor \$11.737.328.223,00.



Construcción de obras civiles y suministro e instalación de la descarga de Emergencia para la Estación de Bombeo de Aguas Residuales Paraíso Grupo I, Contratista Consorcio Estación Paraíso (Cicon S.A - Mejía Villegas Constructores), Valor \$11.737.328.223,00.

Construcción de obras civiles y suministro e instalación de la descarga de Emergencia para la Estación de Bombeo de Aguas Residuales Paraíso



Construcción Planta de Tratamiento en Punta Canoa, Contratista CONSORCIO ESTACION ZONA NORTE II Construcciones Namus S.A., D&S Ltda, Yamil Sabbagh Solano y Noarco S.A, Valor \$25.380.225.107,00.



Construcción Planta de Tratamiento en Punta Canoa, Contratista CONSORCIO ESTACION ZONA NORTE II Construcciones Namus S.A., D&S Ltda, Yamil Sabbagh Solano y Noarco S.A, Valor \$25.380.225.107,00.



Construcción Planta de Tratamiento en Punta Canoa, Contratista CONSORCIO ESTACION ZONA NORTE II Construcciones Namus S.A., D&S Ltda, Yamil Sabbagh Solano y Noarco S.A, Valor \$25.380.225.107,00.



Construcción Planta de Tratamiento en Punta Canoa, Contratista CONSORCIO ESTACION ZONA NORTE II Construcciones Namus S.A., D&S Ltda, Yamil Sabbagh Solano y Noarco S.A, Valor \$25.380.225.107,00.

*Pie de la Popa, Calle 30 No 18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co*

**A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO
100**



Construcción Planta de Tratamiento en Punta Canoa

*Pie de la Popa, Calle 30 No 18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co*

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO
101

Construcción Planta de Tratamiento en Punta Canoa, Contratista CONSORCIO ESTACION ZONA NORTE II Construcciones Namus S.A., D&S Ltda, Yamil Sabbagh Solano y Noarco S.A, Valor \$25.380.225.107,00.



Construcción Planta de Tratamiento en Punta Canoa

Construcción Planta de Tratamiento en Punta Canoa, Contratista CONSORCIO ESTACION ZONA NORTE II Construcciones Namus S.A., D&S Ltda, Yamil Sabbagh Solano y Noarco S.A, Valor \$25.380.225.107,00.



Construcción Planta de Tratamiento en Punta Canoa

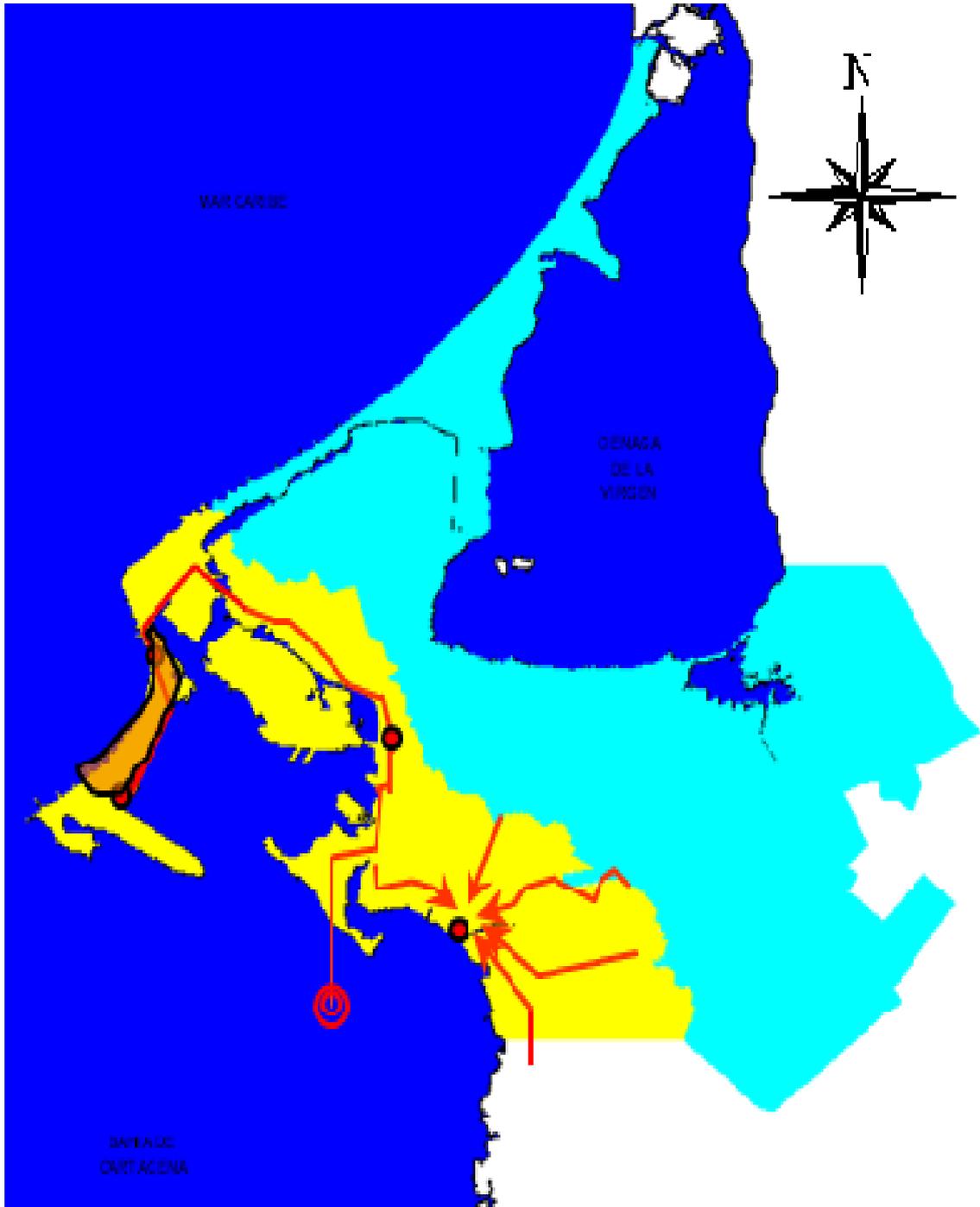
Construcción Planta de Tratamiento en Punta Canoa, Contratista CONSORCIO ESTACION ZONA NORTE II Construcciones Namus S.A., D&S Ltda, Yamil Sabbagh Solano y Noarco S.A, Valor \$25.380.225.107,00.





Contraloría Distrital
de Cartagena de Indias

CUENCA BID



*Pie de la Popa, Calle30 No18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co*

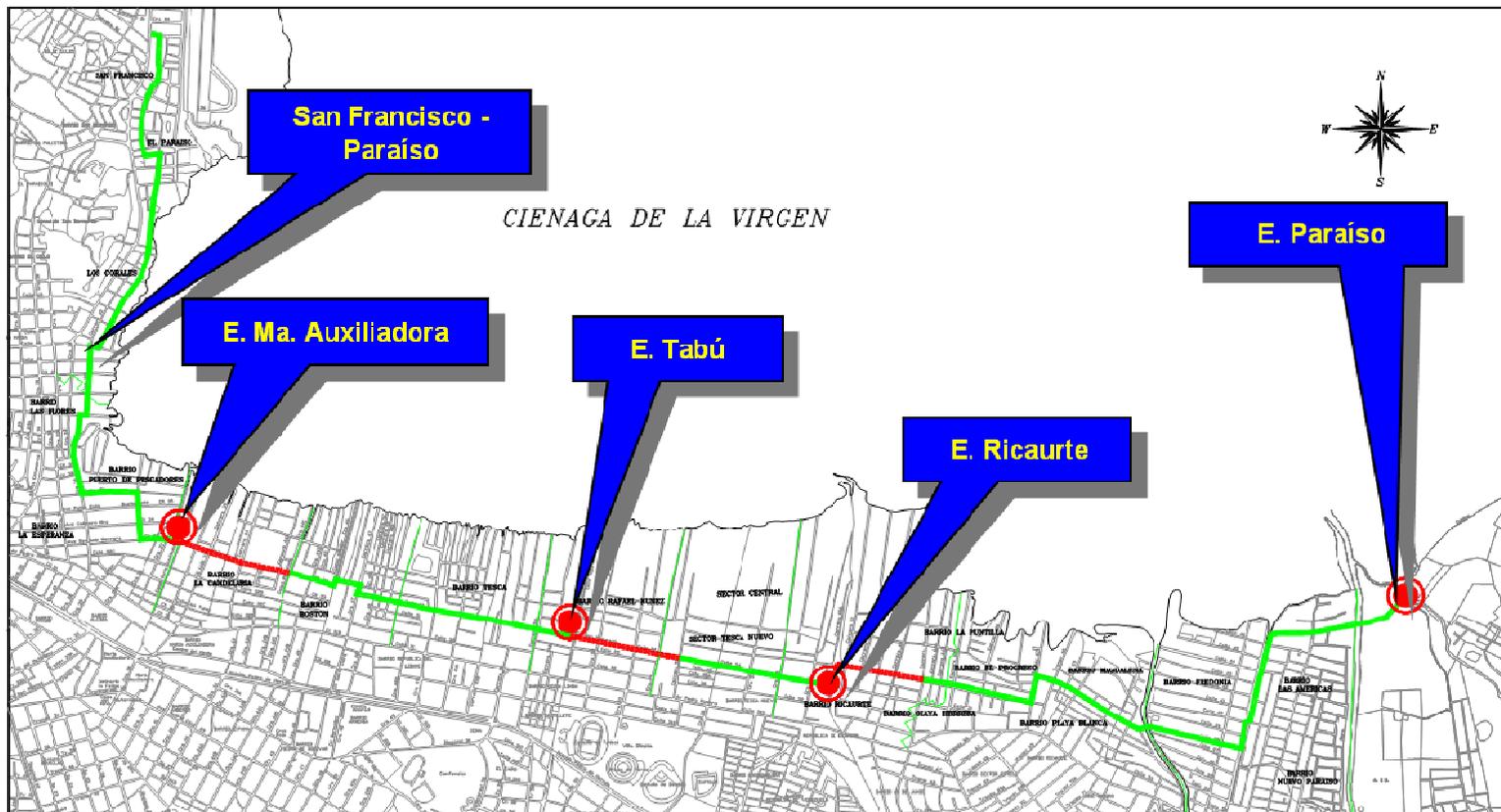
A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO
105



CUENCA BIRF



SISTEMA INTERCEPTOR SAN FRANCISCO-PARAISO



Pie de la Popa, Calle30 No18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969

contraloriadecartagena.gov.co

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

4.3. ANÁLISIS RESPUESTAS A OBSERVACIONES

Observación 1. “Siendo el contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008 suscrito entre Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. y el Consorcio EDT Marine Construction Cartagena Outfall el día 11 de febrero de 2008, el inicio solo se da en marzo de 2009, las actividades contractuales correspondientes a la construcción de la tubería en la fábrica Pipelife en Noruega si se inician desde el año 2008, y las labores de interventoría de obras se inician debido a lo anterior desde el mes de diciembre de 2008 en aras de verificar la calidad de la tubería con destino al emisario, siendo que el contrato de obra se inició un año y algunos meses después de su suscripción debido a la demora, por parte del contratista, en la presentación de los documentos requeridos para el inicio de la ejecución y que el contrato de interventoría se inicia mediante acta de fecha 19 de marzo de 2009, situación que resta transparencia al proceso de contratación y en posible contradicción con lo contemplado en la cláusula 4 de la sección II (IAP) del pliego de condiciones”.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

El contrato de servicios de consultoría con la firma HALCROW GROUP LTD (en adelante “HALCROW”) fue adjudicado el 25 de septiembre de 2008. Para el mes de diciembre de 2008, HALCROW se comporta con la certeza de que estaría a cargo de la interventoría del contrato para el Emisario Submarino, situación que por ser posterior a la adjudicación no le resta transparencia al proceso de contratación de la interventoría. Lo mismo se puede predicar en el caso del Consorcio EDT Marine Construction Cartagena Outfall (en adelante “el Consorcio”) que no sólo era adjudicatario sino que además ya había suscrito el contrato de obra civil el 11 de febrero de 2008.

Las acciones que adelanten tanto el contratista como el Interventor antes de la firma de las actas de inicio de los respectivos contratos, se asumen de forma unilateral, a su cuenta y riesgo y sin haber recibido recursos de la entidad contratante para su ejecución.

Tampoco encontramos contradicción con la cláusula 4 de la Sección II (IAP)¹ del pliego de condiciones que se refiere al origen de los materiales, planta o equipos del Contratista y otros suministros y servicios que deban proveerse de conformidad con el contrato en la medida en que Noruega es uno de los países elegibles, según las normas del BIRF sobre adquisiciones.

¹ Señala esta cláusula: 4.1. “Los materiales, planta o equipos del Contratista y otros suministros y servicios que deban proveerse de conformidad con el Contrato deberán tener su origen en uno de los países elegibles, según la definición que figura en las Normas del BIRF sobre adquisiciones, y solo podrán efectuarse gastos en virtud del Contrato por concepto de dichos materiales, planta, equipos y otros suministro y servicios” y 4.2. “A los fines de la subcláusulas 4.1. precedente, se entenderá por “origen” el lugar en que los bienes sean extraídos, cultivados, producidos o fabricados, y desde el cual se suministren los servicios”.

Análisis de la comisión

Dentro de los documentos puestos a disposición de la comisión se encuentra que el contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 entre Acuar en representación del Distrito de Cartagena y el Consorcio EDT Marine fue suscrito el 11 de febrero de 2008 pero el inicio de su ejecución solo se formaliza el 29 de marzo de 2009, mientras que el contrato de consultoría celebrado con Halcorw Group Ltd se suscribe el 5 de noviembre de 2008, iniciando el 20 de marzo de 2009. De lo anterior, se tiene que tanto el contrato de obra y el de interventoría formalmente inician su ejecución casi en forma paralela, como lo supone la naturaleza del contrato y la práctica jurídico contractual, sin embargo, de los informes de interventoría correspondientes al primer trimestre, dan cuenta que la construcción de la tubería, inicio antes de las fechas indicadas como inicio formal de las actividades contractuales correspondientes al contratista y al interventor mismo.

Tales informes textualmente expresan:

“La Interventoría comprende para cada una de las etapas, según corresponda, el desarrollo de las siguientes labores:

- Auditorías al Plan de Aseguramiento de Calidad.
- Seguimiento al Programa de Obras

- Control de suministros en fábrica y durante el transporte
- Monitoreo y control ambiental
- Monitoreo al Programa de Seguridad y Salud Ocupacional.
- Inspección de los trabajos.
- Control de las excavaciones submarinas y rellenos.

Considerando el hecho que el Contratista inició y concluyó la fabricación de la tubería antes del inicio de su contrato con ACUACAR, las actividades asociadas al control de suministros en fábrica de la tubería tuvieron que adelantarse incluso respecto al inicio de la Interventoría de las obras. La realización de estas actividades se iniciaron a partir de Diciembre del 2008.⁷ (Subrayas son de la comisión para resaltar)

Lo anterior, que constituye la fuente en la que se genera la observación de la auditoría, se desprende que efectivamente existe un supuesto de hecho contrario a la ejecución de los pactos contractuales, puesto que resulta atípico, por lo menos para la interventoría, ejercer acciones correspondientes a obligaciones contractuales sin haber cumplido con los requisitos para la ejecución del contrato; para el contratista el hecho resulta atenuado puesto que la modalidad del contrato le entrega cierta prerrogativa en ese sentido. Se ha verificado que ambas personas jurídicas para ese entonces tenían la calidad de adjudicatarios como lo expone la entidad en su respuesta. Ahora bien, de acuerdo a la información financiera verificada por el equipo auditor, se tiene que a Junio 4 de 2009 se genera un primer desembolso al contratista con base en la Factura 1, correspondiente al acta 1, pagado efectivamente en junio 30 de 2009, por concepto de movilización de equipos, fabricación de lastres A, B y C. Mientras que a la interventoría se le cancela una primera factura 402 de fecha mayo 26 de 2009 pagada en junio de 17 del mismo año. Con base en estas premisas la comisión acepta parcialmente la respuesta de la entidad, pues el hecho de que los pagos efectuados se hayan efectuado con posterioridad a la suscripción del acta inicio conjura la apreciación inicial, sin embargo, no se puede aceptar completamente el argumento que tales acciones fueran en forma unilateral y a cuenta y riesgo de los actores contractuales, puesto que si bien para el contratista las normas y modalidad del contrato le confieren una amplia independencia en la toma de decisiones sobre procedimientos y asunción de riesgos, no se predica lo mismo sobre el interventor, quien representa al contratante para todos los efectos legales y por tanto sus acciones generan riesgos que en este caso pudieron no ser cubiertos por las garantías aportadas al no haberse constituido los requisitos de ejecución del contrato. Por ello la observación, este se mantiene como un hallazgo administrativo sin alcance.

Observación 2. “De acuerdo a la sección III de los Datos de la Cotización, cláusula 5.6 aspectos de aseguramiento de la calidad que debe manejar el proponente de la cotización para la construcción del emisario submarino, contempla como fundamental garantizar un producto de calidad la implantación de un plan integral de aseguramiento de la calidad del contrato (PACC) que según el pliego de condiciones debía incluir el PACC de la tubería y el cual debía ser acordado entre ACUACAR y el Contratista, pero teniendo en cuenta que el contratante carece de la experiencia en este tipo de obras, esta labor debía ser asumida por la interventoría, sin embargo, si efectivamente inicio su construcción antes, entonces como se cumplió esta actividad”.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

El Plan Integral de Aseguramiento de la Calidad (PAAC) está previsto para la construcción del Emisario Submarino y no para la fabricación del tubo.

De conformidad con los Datos de Cotización, en su cláusula 1.05 literal f, el PAAC se pacta cuando el tubo, como insumo para la obra, ya se encuentre en Cartagena.

Dice dicha cláusula lo siguiente: “*Descripción del trabajo (...)*”

F) El contratista fabricará, entregará y almacenará la tubería PEAD y Piezas de 2,000 mm de diámetro nominal externo. La ubicación de las instalaciones en la vecindad de Cartagena para almacenaje de tubería podrá ser en el Puerto de Cartagena, en la APTPC, o en cualquiera otro local designado por el contratista y aprobado por la

⁷ Tomado de los informes de interventoría presentados por Halcrow Group Ltd, pág 10.

interventoría, siempre que el Interventor pueda realizar inspecciones a los acopios. Esta actividad incluirá, pero no estará limitada a lo siguiente:

...3) *Presentación de un programa para el aseguramiento y control de calidad en la fabricación (...)*”.

Como se puede apreciar el numeral 3 antes referido habla de la presentación del PAAC una vez el tubo está almacenado en Cartagena.

Por otra parte, las características que debe cumplir el tubo, como insumo para el Emisario, son objetivas y verificables de conformidad con sus propias normas técnicas, que están definidas por instrumento distinto y anterior al PAAC. Dichas características técnicas no son susceptibles de ser acordadas dentro del PAAC previsto para otro propósito y en un momento posterior a la llegada de la tubería a Cartagena.

En conclusión, el tubo como insumo, por disposición expresa y especial, no requería la existencia previa del PAAC, por lo tanto, no se omitió actividad alguna al respecto.

Análisis de la comisión

La comisión desde el momento de su instalación dejó en claro que la información suministrada es responsabilidad de la entidad, en este sentido, se formula la observación dentro del contexto del pliego de condiciones y demás documentos suministrados al ente de control como soporte a los requerimientos formulados en tal sentido. En pliego, la subcláusula 5.6 de la Sección III – Datos de la Cotización, aparece claramente estipulado en la parte final que el PACC debía ser acordado entre ACUACUAR y el contratista después de que el contrato sea adjudicado.⁸

Por ello, es menester indicar que la cláusula que se cita en la respuesta, solo es conocida por la comisión luego de verificar con la entidad y el funcionario de enlace la fuente de dicha transcripción, hecho inobjetablemente corrobora la respuesta de la entidad. No obstante se debe tener en cuenta que si bien lo expuesto abarca lo atiente a la actividades concernientes a la fabricación y movilización de la tubería, no lo es así con el PACC general del contrato que debía tener su génesis en el acuerdo de las partes contractuales y ser objeto de evaluación por parte de la interventoría, pero que de los informes de este último actor, se infiere, que tal compromiso no se efectuó, pues el contratista no cumplió con la presentación oportuna del dicho documento que debía incluir, según los términos del contrato, entre otros, los procedimientos para las diferentes actividades contempladas en el programa de obras. De ahí que si bien no era un requisito *sine qua non* para la ejecución de las actividades, si se constituía en un instrumento fundamental de control, seguimiento y evaluación del contrato. En uno de los informes presentado por la interventoría a Acuar se hace referencia a este tópico en los siguientes términos:

“Preparación y Entrega de Programas y Procedimientos de Control de las Distintas Actividades

Esta actividad es paralela a la evaluación del PACC. En esta sección se definirá cuáles son los procedimientos y protocolos aplicables para ejercer un control efectivo sobre el PACC del contratista, una calendarización de las Auditorías, los formatos y criterios de evaluación. El PACC entregado por el Contratista en su segunda revisión incluyó 5 procedimientos de actividades específicas del proyecto. *Como ya se señaló anteriormente, dado el atraso en la entrega de la documentación de control de calidad que ha estrechado los plazos, se ha optado por generar un calendario de entrega de procedimientos, de tal forma de asegurar un mínimo de tiempo para la revisión de los mismos. Debido a este motivo, la generación de los procedimientos finales de Interventoría se verá sujeto a este calendario.* No obstante lo anterior se continuará avanzando en la generación de estos procedimientos. Es necesario señalar que el Contratista no ha hecho entrega de una metodología de construcción actualizada, por lo que se ha debido trabajar sobre la presentada en la oferta. Esto ha dificultado las labores de revisión de los procedimientos de las actividades así como la emisión de los respectivos procedimientos de control, ya

⁸ “5.6. ASPECTOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE DEBEN MANEGAR (sic) EL PROPONENTE DE LA COTIZACION PARA CONSTRUCCIÓN DEL EMISARIO SUBMARINO.

Agua de Cartagena considera fundamental para garantizar un producto de calidad bajo el Contrato de construcción del emisario submarino, que el Contratista tenga un Plan integral de Aseguramiento de Calidad del Contrato (PACC). El PACC debe ser acordado entre ACUACUAR y el contratista después de que el contrato sea adjudicado.

que en algunas ocasiones se han realizado revisiones considerando información obsoleta o no detallada.”⁹

(Cursivas y subrayadas fuera de texto)

Por ello la comisión acepta parcialmente la respuesta de la entidad pues es evidente que de haberse cumplido con la realización y verificación oportuna del PACC el desarrollo de la ejecución del contrato posiblemente no hubiera sido tan tortuosa como se desprende de los diferentes informes y documentos puestos a disposición de la comisión o bien los controles de la interventoría hubieran sido más eficaces respecto de algunas situaciones presentadas. Se mantiene la observación como un hallazgo administrativo sin alcance.

Observación 3. “De los documentos revisados y de los informes de interventoría se desprende que los programas de obra presentados por el contratista (uno inicial a 8 meses y otro a 18 meses) no permitieron al interventor realizar un control financiero desde el inicio del contrato, pues no se asignaban los costos a los ítems que integraban tales programas, lo que solo permitió que parte de la actividad de control fuera una verificación física de obras mas no un control financiero del proyecto, lo que evidencia debilidad en el control por parte del interventor al flujo de recursos aplicados a la ejecución del contrato, debido a la deficiente aplicación de las reglas contractuales fijadas respecto de las obligaciones de las partes contractuales y sin que mediara acciones coercitivas coherentes con tal situación”.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

Aguas de Cartagena pudo siempre, de manera adecuada y eficiente, hacer el seguimiento de la evolución financiera del contrato con base en los cronogramas físicos de actividades —documentos a los que se refiere esta observación— junto con la propuesta económica del contratista y el pliego de condiciones. Este control financiero regular fue el que le permitió a Aguas de Cartagena presentar los informes de gestión del proyecto (PMR, “Project Management Report”) necesarios para que el Banco Mundial hiciera los desembolsos respectivos, según lo estipulado en el Convenio de Proyecto.

Cuando el interventor consideró que la información inicialmente entregada por el contratista para efectos del control financiero era insuficiente, requirió nuevos insumos para garantizar dicho control y estos fueron suministrados por el contratista.

Análisis de la comisión

La comisión antes de pronunciarse sobre la respuesta de la entidad, considera pertinente traer a colación, por necesarios, apartes de los informes de Interventoría ejercida por Halcrow y que soportan el análisis puntal de esta observación:

Seguimiento del Programa de Construcción del Contratista

Con fecha 07 de mayo, el Contratista entregó un Programa de Construcción en formato PDF, y con fecha 20 de mayo entrega dos programaciones en formato Project, una con duración de 6 meses y otra con duración 18 meses, la primera que es la que espera cumplir el Contratista, la entrega para definir la provisión de los fondos para pagos y la otra para que sea usada en el control de los avances y/o atrasos. Ambas programaciones solo permiten hacer un seguimiento físico de la ejecución del proyecto y se solicitó a EDT que esta misma programación sea asignada a los ítems del presupuesto con el propósito de hacer un seguimiento financiero del mismo. Posteriormente estas programaciones fueron rechazadas por la Interventoría porque en ellas se contemplaban períodos muy largos en la obtención de permisos, al extremo que el 23% de ella estaba compuesta por estos permisos. Luego con fecha 1 de julio entregaron una nueva programación que se encuentra en estudio por la Interventoría.

Seguimiento del Programa de Construcción del Contratista

Con fecha 01 de julio, el Contratista entregó dos programaciones en formato Project, una con duración de 8 meses y otra con duración 18 meses, la primera que es la que espera cumplir el Contratista, la entrega para definir la provisión de los fondos para pagos y la otra para que sea usada en el control de los avances y/o atrasos. A partir de la carta Gantt entregada por el Contratista, en la programación a 8

⁹ Se extrae del acápite *actividades en desarrollo por la interventoría, 5.2.4. incluido en el informe del mes de junio de 2009.*

meses, la Interventoría confeccionó la curva S para esta programación. Esta curva relaciona el avance de las actividades de la programación con los montos asignados en el presupuesto y se obtiene el avance financiero del proyecto, con este instrumento se controlará el avance de la obra. El seguimiento físico se hará con el seguimiento de la carta Gantt asociada. La programación a 8 meses tiene fecha de término el 22/01/10.

Los dos textos anteriores son extraídos literalmente de los informes presentados por Halcrow a Aguas de Cartagena correspondientes a las actividades verificadas en los meses de junio y julio de 2009, es decir cuando el contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008 tenía 4 meses de iniciado formalmente y aun en este interregno se vislumbraban los inconvenientes que generaba el comportamiento del contratista. No obstante, la evidencia del control, no solo financiero, sino administrativo de la ejecución del contrato no estaba acorde con la realidad del mismo, ello se evidencia en un aparte que el consultor contratado para la interventoría técnica en forma recurrente consigna en sus informes del año 2009.

“Esta Interventoría ha sido muy flexible y ejecutiva en todas las respuestas y requerimientos de EDT, sin embargo no dejaremos de tomar y aplicar todas medidas para asegurar el estricto cumplimiento del Contrato en todos sus aspectos. Es importante resaltar que los cobros efectuados por parte del contratista, en este próximo periodo incluirán la movilización de equipos, al efectuarse este pago, se estará pagando poco más de 50% del valor total del contrato, situación delicada que ya fue señalada en el análisis de los documentos iniciales del contrato. Se estima, a partir de los sucesos acaecidos del contrato, que el contratista pudiese eventualmente efectuar presión posteriormente sobre ACUACAR y la Interventoría sobre la base de falta de recursos para realizar las actividades de los rubros, presionando por pagos en carácter anticipados.

Finalmente, debemos evaluar seriamente el desarrollo de las actividades que realice el Contratista y presionar a fin de que inyecte los recursos necesarios para lograr un ordenamiento en su gestión y recuperar el tiempo perdido”.

De estos apartes se desprende, que si se presentaron dificultades en el control financiero inicial del proyecto debido a la debilidad en el control y supervisión ejercida por Halcrow Group Ltd quien en su calidad de especialista debió recomendar y ejercer las medidas administrativas acordes con las facultades que el contrato suscrito para la interventoría técnica le entregaba, ya que tal rol le encargaba como garante de la verificación de las actividades contractuales se surtieran conforme a la propuesta del contratista y los requerimientos y términos del objeto contratado. En este mismo sentido, Aguas de Cartagena en su calidad de contratante debió ejercer un control más efectivo, pues si bien los recursos se hayan desembolsado, con fundamento en avances de obra, los informes de interventoría reclamaban eco por parte del contratista en aras de que existiera univocidad en las conductas y acciones en forma congruentes con las circunstancias de ese momento.

Se mantiene la observación como un hallazgo administrativo sin alcance.

Observación 4. “Siendo la fecha de inicio del contrato 29 de marzo de 2009 y la de finalización 1 de diciembre, ¿por qué se continuó con la ejecución de actividades, sin que mediara la respectiva prórroga del plazo?, por lo que la fecha del siniestro de la tubería (2 de diciembre de 2010) pone en evidencia una posible debilidad en el control de supervisión y vigilancia a la ejecución y desarrollo del contrato, pues se permite la realización de actividades por fuera del plazo pactado y sin que mediara la correspondiente ampliación de este, debido a una aparente flexibilidad por parte del contratante y la interventoría para con el contratista”.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

Para abordar tanto este punto, relacionado con prórrogas, como otros atinentes a multas, es indispensable distinguir dos conceptos alusivos al paso del tiempo. Esto es, entre los plazos de ejecución y la vigencia del contrato.

Con los plazos se alude al tiempo o tiempos que tiene el contratista para la ejecución de diversas actividades en cumplimiento de distintas obligaciones del contrato. Mientras que con la vigencia del contrato se hace referencia al lapso de tiempo en el que el contrato tiene vida jurídica. Por lo tanto, la vigencia del contrato no sólo es más extensa que los plazos de ejecución sino que sobrevive a los mismos.

En el caso que nos ocupa, si bien el plazo de ejecución de la obra venció el 1 de diciembre de 2010, el contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 entre Aguas de Cartagena y el CONSORCIO EDT MARINE CONSTRUCTION CARTAGENA OUTFALL sigue vigente. En relación con el plazo de ejecución, el contrato establece que la construcción del emisario submarino en Punta Canoa debe ejecutarse en un plazo de dieciocho (18) meses. Si bien se tenía prevista como fecha de vencimiento del plazo de ejecución de obra el 26 de septiembre de 2010, el contrato fue suspendido temporalmente el día 18 de diciembre de 2009 y reanudado el día 22 de febrero de 2010, (suspensión de 60 días) lo que determina que el vencimiento de dicho plazo tendría lugar el día 1 de diciembre de 2010.

Por otro lado, la cláusula 42.3. de las Condiciones Generales del Contrato señala lo siguiente: *“La recepción definitiva de las obras constituirá el término de la ejecución del presente contrato y liberará a las partes contratantes de sus obligaciones”*.

En relación con la prórroga para el plazo de ejecución de una de las obligaciones hito del contrato, como es la consistente en la llegada del Emisario Submarino a Punta Canoa podemos informar sin ambages que no fue solicitada ni por el Contratista, ni por el Interventor. Señala el contrato de consultoría con HALCROW *“Sección IV –Apéndices: Funciones Particulares del Interventor”*- lo siguiente: *“El Interventor verificará y controlará que el contratista cumpla con la programación de actividades acordada (...). Deberá informar oportunamente a Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. sobre las novedades que se presenten”*

De otra parte, no hubo ningún elemento de juicio conocido por Aguas de Cartagena que hiciera pensar que se requeriría una prórroga para el plazo de ejecución de dicha actividad dado que la planeación, presentada por el Consorcio, para el traslado contemplaba el inicio de la maniobra de transporte desde Bahía Honda hasta Punta Canoa para el día 27 de noviembre y su duración según el Contratista sería de 12 horas a partir de la salida por la boya de mar de la Bahía de Cartagena. Es decir, que había cinco días para cumplir con una tarea que requería medio día. Con lo anterior queremos poner de presente que se tenía un margen de tiempo del mil (1000) por ciento para esa operación.

Por dificultades en la operación se suspendió el traslado de la tubería hasta el día martes 30 de noviembre de 2010, fecha en la que se dio inicio a la maniobra de transporte. Incluso, a pesar de las demoras, el Emisario salió con 37 horas de antelación al plazo de ejecución, es decir, con un margen de un poco más del 300 por ciento y debería arribar en el sitio para su localización y hundimiento a las 5:00 A.M. del día 1 de diciembre de 2010. A partir de ese momento debería comenzar una nueva etapa del contrato que es la de recepción provisional de la obra, regulada por la cláusula 41 de las Condiciones Generales del Contrato.

Por todo lo anterior, no era necesaria una prórroga de ese plazo para ejecutar dicha tarea. Tanto más en cuanto que, si se tiene claro que el vencimiento de ese plazo no es la extinción de la vigencia del contrato, la entidad contratante conserva después del 1 de diciembre las facultades y potestades de un contrato que aún hoy día tiene vida jurídica puesto que no se ha rescindido y, en consecuencia, el contratista sigue siendo deudor, y además moroso, de obligaciones contenidas en el contrato. Si faltara argumento sobre prórrogas se podría acudir además a la cláusula 19.24 de las Condiciones Especiales del Contrato que establece como límite para las prórrogas 1800 días.

Como ya se señaló en el punto anterior, no deben confundirse los plazos de ejecución de la obra establecidos en el contrato con la vigencia misma o vida del contrato. Si bien el plazo de ejecución de la obra venció el 1 de diciembre de 2010, el contrato de obra civil sigue vigente. Según la cláusula 20.1 de las Condiciones Generales del Contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 las multas se aplican *“en caso de retraso en la ejecución de las obras”*. Si se confundiera el plazo de ejecución de la obra con el plazo de vigencia del contrato, la imposición de multas por retraso en la ejecución de la obra, sería siempre inocua.

Las multas previstas en los contratos tienen, entre otras, la función de apremio ante incumplimientos en la calidad acordada y, sobre todo, ante incumplimientos en los plazos de ejecución de actividades. Si se partiera de la equivocada premisa de que el vencimiento del plazo para el cumplimiento de una obligación, por importante que sea en relación con el objeto contractual, implica el agotamiento de la vida

o vigencia del contrato, nunca se podría aplicar una multa por retraso, puesto que es indispensable que el contrato esté vivo para imponer la mencionada medida pactada en el contrato.

Y si se persistiera en el razonamiento errado se llegaría al absurdo de que se debe estar dentro de una prórroga habilitante, que extiende un plazo para el cumplimiento de una obligación, para poder impartir una multa por vencimiento del plazo. Con este corolario se hace todavía más ostensible lo contradictorio de dicho planteamiento.

De otra parte, en este contrato no hay un único plazo. Tanto es así, que existe una cláusula que establece la manera de contar los distintos plazos. Además, en este contrato existen plazos posteriores al plazo de entrega de la obra, como se puede evidenciar en los establecidos en la cláusula 13.3 sobre el procedimiento de presentación de cuentas y en la cláusula 41 sobre recepción provisional de la obra, entre otras. La disposición sobre multas del contrato se refiere al retraso frente a los plazos, en plural.

En todo caso, según el contrato que nos ocupa, las multas pueden imponerse como acto independiente a la terminación del contrato. En efecto, dice la cláusula 20.1 de las Condiciones Especiales del Contrato: *“El incumplimiento por parte de EL CONTRATISTA de cualquiera de las obligaciones que contrae en virtud del presente contrato, dará derecho al CONTRATANTE a imponerle multas diarias y sucesivas equivalentes al uno por mil (1x1000) del valor total del contrato, por cada incumplimiento y mientras este subsista, incluidas el incumplimiento por cada día de demora respecto de la fecha prevista de terminación y/o el incumplimiento del Manual de Impacto Urbano y/o cualquier orden por escrito dada por la interventoría, sin que el monto total de la multa exceda del diez por ciento (10%) del valor del contrato. Si llegado a este monto EL CONTRATISTA continua incumpliendo, EL CONTRATANTE podrá dar por terminado el presente contrato, sin previo aviso y haciendo efectiva la póliza de cumplimiento. Las multas de que trata la presente cláusula pueden imponerse como acto independiente a la terminación del contrato y se harán efectivas por cobro a EL CONTRATISTA, caso en el cual se podrá deducir su valor del saldo que se llegare a adeudar a éste o en su defecto mediante el cobro a la Entidad Bancaria que haya garantizado el cumplimiento del contrato” (Subrayas fuera de texto).*

Esta posibilidad de imponer multas como acto independiente a la terminación del contrato, se deriva de la naturaleza que el contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 le otorga a las multas. En efecto, según el contrato que nos ocupa, las multas no son meras cláusulas de apremio que buscan estimular el cumplimiento de las obligaciones contractuales cuando existe demora sino que también tienen una finalidad indemnizatoria. Esto se aprecia claramente en el inciso segundo de la cláusula 20.1. de las Condiciones Generales del Contrato en donde se indica que el pago de las multas, *“(…) representa una evaluación global para compensar al contratante por los daños y perjuicios resultantes del retraso en la ejecución de las obras..”*.

Análisis de la comisión

En primer lugar se parte de la afirmación que, esta respuesta dada por Aguas de Cartagena, es una explicación conforme a su criterio e interpretación en torno a la vigencia del contrato, término de ejecución del mismo, y de la necesidad de prorrogar o no su plazo, mas no es una justificación legal respecto al vencimiento del plazo de ejecución del mentado contrato, sin que mediara prórroga de este ni obedece al contenido del texto de cada plazo pactado dentro de la vigencia del contrato para ejecutar, cumplir o desarrollar cada etapa del proyecto contrato, en el que se diferencia con precisión a que corresponde cada uno de estos plazos sin que exista confusión de tareas en plazos subsiguientes, bajo el argumento de la vigencia del contrato y sin que medie la extensión del plazo del contrato de ser necesario en razón a su ejecución.

Lo anterior se explica de la siguiente manera:

- a) De ser innecesario o inocuo el vencimiento del plazo de ejecución del contrato de cara al plazo sobre la vigencia del mismo, sería igualmente innecesario pactar estas fases o etapas del contrato con diferenciación de plazos entre cada una de las mismas si al final todo puede realizarse dentro de esa vigencia general del contrato.

- b) No es posible admitir como razón válida de que no era necesario la prórroga del contrato cuando se encontraba vencido su plazo de ejecución, basado en la estipulación de la recepción definitiva de las obras, según la cual este término se establece como el de ejecución del contrato, pues tal estipulación tiene como función la de establecer un desenlace como el de liberar a las partes contratantes del cumplimiento total de sus obligaciones, pero no para significar que el plazo que ha estipulado el mismo contrato para su ejecución corre extendido mientras se agotan todos los plazos subsiguientes sin que sea necesario acudir al mecanismo de la prórroga, cuando en los mismos se tienen claramente determinado su propósito y función en relación al contrato.
- c) De igual forma, aducir que corresponde solo al contratista, aunque ello este así en el texto del contrato, y al interventor, tratar el asunto de la prórroga del contrato, pone de relieve deficiencia en el deber de dirección y control del contrato a cargo del contratante, puesto que el fin no es dejar vencer el contrato en manos del contratista y el interventor, sino de disponer la posibilidad de la su ejecución dentro de las fases y plazos previstos y necesarios para el propósito y razón de ser del contrato.
- d) En este orden las prórrogas, reformas o adiciones son probabilidades jurídicas, que pueden realizarse al servicio del fin del contrato, respecto a lo cual el Consejo de Estado en concepto del año 2010, ha precisado señalando: “que la cláusula que contempla la prórroga de los contratos estatales, no confieren un derecho automático a un mayor plazo, sino que contienen solamente la posibilidad que al terminarse el plazo inicial de ejecución, las partes acuerden su continuación dentro de los límites que imponga la ley al momento de su prórroga. Adicional a lo anterior, se advierte que las prórrogas automáticas no pueden pactarse en ningún contrato estatal”.

Ahora bien, para complementar el análisis debemos remitirnos a las normas sobre contrataciones con préstamos del BIRF y créditos de la AIF, en especial, las que tratan sobre normas de contratación directa. Tales normas contemplan la contratación directa como una contratación sin competencia (una sola fuente) y puede ser un método adecuado ciertas circunstancias. Otro aspecto aplicable al contrato, es que el término que se estimaba inicialmente en los pliegos era de 24 meses, fue reducido a sólo 18 meses tomando en consideración la oferta del contratista; de ahí que resulta aplicable, en consecuencia, la estipulación de las normas sobre contrataciones del Banco Mundial que consideran que, por lo común, no son necesarias las disposiciones de ajustes de precio en los contratos simples en los cuales el suministro de los bienes o la terminación de obras se completan en un período menor de 18 meses.

Es claro que el cumplimiento de los plazos debe ajustarse a las reglas del contrato. En caso del contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 entre Aguas de Cartagena y el CONSORCIO EDT MARINE CONSTRUCTION CARTAGENA OUTFALL, la comisión acepta el planteamiento de la entidad en el sentido de que el contrato se encuentra vigente y que la prórroga debía ser solicitada por contratista y verificada o avalada por el interventor, como se desprende de los apartes citados por la entidad. No obstante, no es de recibo por parte de la comisión el argumento que se esboza por parte de Acuacar relativo a que no tenía elementos de juicio conocidos, para pensar que dicha actividad requería ampliación del plazo; ello toda vez que tal actividad, de no haberse presentado el siniestro, no completaba por sí misma, todas las actividades que requería la puesta en marcha del emisario, pues además del hundimiento, faltaban actividades tales como el acople de la tubería PEAD con la tubería GRP del emisario terrestre, instalación de difusores, entre otras, siendo parte de las obligaciones y actividades contempladas en la oferta y necesarias para la recepción de la obra.

Por otra parte no se puede aceptar totalmente la respuesta, porque de lo que se trata, no es del plazo de la actividad aisladamente considerada, que pudo tener un margen de operación amplio como lo expone la entidad en su respuesta, sino que el plazo general del contrato se encontraba en las postrimerías del límite fijado y tal actividad lo superaba. Además no se puede hacer abstracción que la entidad como contratante era el usuario primario de los informes de interventoría generados por Halcrow, y desde el primer informe hasta el final, se ponían de manifiesto los retrasos en que incurría el contratista en sus diferentes obligaciones, bien sobre presentación de documentos y procedimientos, o sobre desarrollo de actividades conforme al programa presentado. Específicamente en el Informe N° 18 correspondiente al mes de noviembre de 2010 se dejó sentado:

“(…)

Es evidente que el Contratista no ha cumplido con los plazos previstos. Si agregamos el evento de la rotura de la tubería que implicará su reparación y la postergación de un conjunto de actividades, vemos que la situación de torna cada vez mas crítica. En consideración del plazo restante se le solicitó al Contratista, previo al cambio de las condiciones climáticas, que ajuste nuevamente el cronograma de las actividades finales.

4.6.3 Actividades de Programa:

El seguimiento al proyecto se realiza basado en la reprogramación entregada el 8 de julio de 2010, la cual presenta un 46% de retraso, dado que a la fecha el avance programado debería estar en un 83% y el avance real tan solo se alcanza el 37%. A continuación se presentan las cartas Gantt de seguimiento programado y real a la fecha.

Es importante señalar que la presentación del Contratista adolece de tres detalles de relevancia: por un lado no incorpora las tareas previas en la ejecución de las actividades principales, por otra parte se excede en el plazo Contractual del contrato y finalmente no cumple ninguna fecha de inicio comprometida.¹⁰ (Subrayas fuera de texto)

De lo anterior se colige que tanto el contratante como el interventor preveían y tenían elementos de juicio, para considerar que el contratista no cumpliría el contrato dentro del término fijado, por lo que las acciones de apremio debieron ejercerse con mayor diligencia. Además respecto a la interventoría se reprocha que se limitara reiteradamente a expresar su *preocupación* sobre el tema pero el control ejercido fuera débil y laxo frente a los incumplimientos y actitud de un contratista, que en la evaluación y criterio del consultor, no contaba la experiencia y ni adoptaba con diligencia las recomendaciones formuladas por la interventoría. Como conclusión de lo analizado se tiene que la expiración del plazo, sin el cumplimiento de todas las actividades era previsible, y que el contratante y el interventor no podían permanecer impertérritos ante dicha situación, lo que evidencia la debilidad en el control ejercido sobre la ejecución del contrato. Se mantiene la observación como un hallazgo administrativo con alcance disciplinario.

Observaciones 5 y 6. "La expiración del término o plazo del contrato hace perder competencia al contratante para actuar con ciertos mecanismos de control y apremio al contratista (multas por ejemplo), puesto que sólo mientras esté en curso el plazo del contrato, es viable proceder a la imposición de multas".

"Se concluye que vencido el plazo del contrato, las medidas a adoptar frente al incumplimiento del contrato, son las que corresponden a las acciones o mecanismos contractuales pertinentes, en tal supuesto, no es jurídicamente viable extender el plazo, como tampoco aplicar multas como señaló el Gerente de Aguas de Cartagena a esta Contraloría como respuesta a las preguntas efectuadas por esta entidad, relativas a las medidas adoptadas de cara al siniestro de la sumersión del tubo".

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

Como ya se señaló en el punto anterior, no deben confundirse los plazos de ejecución de la obra establecidos en el contrato con la vigencia misma o vida del contrato. Si bien el plazo de ejecución de la obra venció el 1 de diciembre de 2010, el contrato de obra civil sigue vigente. Según la cláusula 20.1 de las Condiciones Generales del Contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 las multas se aplican "en caso de retraso en la ejecución de las obras". Si se confundiera el plazo de ejecución de la obra con el plazo de vigencia del contrato, la imposición de multas por retraso en la ejecución de la obra, sería siempre inocua.

Las multas previstas en los contratos tienen, entre otras, la función de apremio ante incumplimientos en la calidad acordada y, sobre todo, ante incumplimientos en los plazos de ejecución de actividades. Si se partiera de la equivocada premisa de que el vencimiento del plazo para el cumplimiento de una obligación, por importante que sea en relación con el objeto contractual, implica el agotamiento de la vida o vigencia del contrato, nunca se podría aplicar una multa por retraso, puesto que es indispensable que el contrato esté vivo para imponer la mencionada medida pactada en el contrato.

¹⁰ Informe Mensual N°18, Septiembre 2010, **Halcrow Group Limited**, Pág 44.

Y si se persistiera en el razonamiento errado se llegaría al absurdo de que se debe estar dentro de una prórroga habilitante, que extiende un plazo para el cumplimiento de una obligación, para poder impartir una multa por vencimiento del plazo. Con este corolario se hace todavía más ostensible lo contradictorio de dicho planteamiento.

De otra parte, en este contrato no hay un único plazo. Tanto es así, que existe una cláusula que establece la manera de contar los distintos plazos. Además, en este contrato existen plazos posteriores al plazo de entrega de la obra, como se puede evidenciar en los establecidos en la cláusula 13.3 sobre el procedimiento de presentación de cuentas y en la cláusula 41 sobre recepción provisional de la obra, entre otras. La disposición sobre multas del contrato se refiere al retraso frente a los plazos, en plural.

En todo caso, según el contrato que nos ocupa, las multas pueden imponerse como acto independiente a la terminación del contrato. En efecto, dice la cláusula 20.1 de las Condiciones Especiales del Contrato: *“El incumplimiento por parte de EL CONTRATISTA de cualquiera de las obligaciones que contrae en virtud del presente contrato, dará derecho al CONTRATANTE a imponerle multas diarias y sucesivas equivalentes al uno por mil (1x1000) del valor total del contrato, por cada incumplimiento y mientras este subsista, incluidas el incumplimiento por cada día de demora respecto de la fecha prevista de terminación y/o el incumplimiento del Manual de Impacto Urbano y/o cualquier orden por escrito dada por la interventoría, sin que el monto total de la multa exceda del diez por ciento (10%) del valor del contrato. Si llegado a este monto EL CONTRATISTA continúa incumpliendo, EL CONTRATANTE podrá dar por terminado el presente contrato, sin previo aviso y haciendo efectiva la póliza de cumplimiento. Las multas de que trata la presente cláusula pueden imponerse como acto independiente a la terminación del contrato y se harán efectivas por cobro a EL CONTRATISTA, caso en el cual se podrá deducir su valor del saldo que se llegare a adeudar a éste o en su defecto mediante el cobro a la Entidad Bancaria que haya garantizado el cumplimiento del contrato”* (Subrayas fuera de texto).

Esta posibilidad de imponer multas como acto independiente a la terminación del contrato, se deriva de la naturaleza que el contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 le otorga a las multas. En efecto, según el contrato que nos ocupa, las multas no son meras cláusulas de apremio que buscan estimular el cumplimiento de las obligaciones contractuales cuando existe demora sino que también tienen una finalidad indemnizatoria. Esto se aprecia claramente en el inciso segundo de la cláusula 20.1. de las Condiciones Generales del Contrato en donde se indica que el pago de las multas, *“(…) representa una evaluación global para compensar al contratante por los daños y perjuicios resultantes del retraso en la ejecución de las obras..”*.

Análisis de la Contraloría

Al análisis de la empresa de Aguas de Cartagena, se le repara el criterio según el cual mientras se de la vigencia del contrato, es posible abordar, sin que medie lo pertinente a cada fase del contrato y en los plazos previstos para tal fin, hacer uso indistintamente de los instrumento de control y realizar las actividades de ejecución del contrato pese a dicho vencimiento.

En este orden, la multa como instrumento de apremio solo es posible su aplicación mientras se esté ante la posibilidad legal de ejecutar la actividad dentro del plazo estipulado para la ejecución del contrato independientemente de la vigencia del contrato; y aunque estas al final del incumplimiento del contrato, sus montos en dinero se tengan como parte del pago de los perjuicios no cambia el carácter de mecanismo de control y apremio al contratista para que ejecute las actividades u obligaciones pendientes, pues vencido el plazo de ejecución lo que se presenta es incumplimiento del contrato.

Por tanto es inadmisibles jurídicamente, aun conforme al texto del contrato que nos ocupa, y las reglas del banco mundial, pretender iniciar un trámite de multa ante un plazo de ejecución del contrato vencido e incumplido en forma total su objeto, pese a la vigencia que aun tenga el contrato. Aceptar lo contrario cabe preguntar cómo habla la empresa de incumplimiento del contrato y de exigencia de las garantías con ocasión de dicho incumplimiento del objeto del contrato, si aún puede iniciar trámites para imponer multas hasta cuando este se allane a cumplir, lo cual no se corresponde con la lógica de las multas bajo ningún régimen contractual, y aunque sus montos se tengan como parte de los perjuicios que sufra el contratante.

Diferente sucede cuando las multas se inician, y su trámite culmina luego de vencido el plazo de ejecución del contrato; es por eso que el caso que nos ocupa la empresa Aguas de Cartagena hace exigible la garantía de cumplimiento del contrato, lo cual es coherente con el criterio de esta Contraloría en el sentido que llegado el vencimiento del plazo de ejecución del contrato el estado del contrato es otro, es decir es un negocio incumplido por el contratista.

Se le aclara a la empresa que No se discuten los diferentes plazos del contrato, al igual que acontece con cualquier contrato estatal, independientemente del régimen aplicable, pero si el razonamiento equivocado de pretender exponer que se puede ejecutar cualquier actividad, obligación o acción del contrato en plazos que no se han estipulado para dichos propósitos, con el argumento de que el contrato está vigente aunque los plazos que falten sean para fines distintos al de ejecución propia del objeto del contrato.

Ahora se deja claro que la entidad, repara principalmente la falta de control y dirección del contrato como la primordial obligación del contratante y del interventor, así como que solo al acto fallido de la entrega del suministro objeto del contrato, y vencido el término de ejecución del contrato se apresten a iniciar trámites de multas, cuando ese evento se constituye en un incumplimiento del contrato, y no de una simple inejecución de una actividad u obligación.

Por último se recuerda que todo contrato celebrado entre el Estado y un particular tiene como propósito fundamental el desarrollo de los fines y principios que orientan a la administración pública por mandato del artículo 2º y 209 de la Constitución Política, 2º del Código Contencioso Administrativo y 8º, independiente del régimen aplicable.

Observación 7. “En las cláusulas del pliego de condiciones se estipula que la remuneración del contratista se pactó en la cláusula 11 de las CGC. En esta la Sbc 11 determina que los pagos de las cuentas se efectuarían en forma de avances de pago contra estimaciones mensuales de las cantidades de trabajo y obra ejecutada y los saldos correspondientes, lo que concuerda con la Sbc 13.1, que prescribe que el contratista presentará al jefe de obra un borrador de la cuenta mensual que estimara debía cancelarse, la cual correspondía al jefe de obra revisar y verificar de acuerdo a lo establecido en la cláusula 12.

La Sbc 13.2 a 13.2.4 estipulan que el contratante determinará el monto del abono mensual al contratista, tomando como base la estimación de cuenta mensual, con los cargos reconocidos y descuentos contractuales y de ley efectuados, así como los ajustes que hubiere efectuado el jefe de obra. Dicha cuenta en firme sería pagadera dentro de los 45 días siguientes.

De lo anterior se colige que la forma de pago es contractual, no obstante la modalidad del contrato, por lo que no se evidencia ilicitud en su estipulación,. Solo existe a la fecha un contrato vencido, con ocurrencia del siniestro de incumplimiento, un alto pago de recursos económicos a favor del contratista, con la activación de la exigencia de garantías pactadas sobre cumplimiento, y reclamación del pleito por la vía correspondiente según los mecanismos previstos en el contrato”.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

En relación con un eventual daño, de conformidad con lo que reconoce la propia Contraloría los pagos realizados se ajustan tanto al contrato como a la ley. De otra parte, la propiedad del tubo emisario sólo se transfería a partir de la entrega provisional de la obra por expresa disposición del contrato. En efecto, dice el numeral 41.8 de las Condiciones Generales del Contrato *“La recepción provisional implica la transferencia de la propiedad y de los riesgos al Contratante y constituye el punto de partida de las garantías contractuales, de conformidad con la cláusula 44 de las CGC”*.

Es pertinente tener en cuenta que el contrato sigue vigente para efectos del control fiscal posterior y selectivo. Así mismo, es importante mencionar que en el sistema de control fiscal colombiano no existen responsabilidades objetivas. Además, en el caso que nos ocupa, la situación de hecho en relación con el emisario está directamente relacionada con la responsabilidad legal y contractual del contratista.

En este orden de ideas, Aguas de Cartagena, a partir del incidente y ajustándose al rigor del contrato, ha iniciado una serie de acciones tendientes a hacer efectivas las responsabilidades del contratista, entre otras: (a) apremiar al contratista para el cumplimiento de sus obligaciones, mediante la aplicación de multas viables y legítimas; (b) gestionar ante el Banco Mundial la conducción de una verificación por parte de la Vicepresidencia de Integridad del Banco en miras a que el contratista sea inhabilitado para futuros contratos con el Banco u otras entidades de crédito multilateral o de fomento; (c) participar activamente en la investigación del incidente marítimo por parte de la autoridad competente, Capitanía del Puerto en la cual concurrimos como víctimas; (d) hacer efectiva la garantía incondicional de cumplimiento; e) hacer efectiva la rete-garantía y f) preparar una demanda de arbitramento para resolver la controversia, como está previsto en el contrato.

Por todo lo anterior, creemos que no se evidencia un daño patrimonial al Estado. En efecto, la jurisprudencia constitucional al referirse al daño en el cual puede fundarse un proceso de responsabilidad fiscal, ha precisado que al mismo se aplican las características generales del concepto del daño: cierto, especial, anormal, cuantificable y actual. Desde esta perspectiva y de conformidad con la normatividad vigente, para acreditar responsabilidad fiscal el daño debe ser pasado, esto es, consolidado; no futuro y mucho menos eventual, porque en esta particular materia la ley exige certeza sobre la existencia del daño, y las acciones encauzadas por Aguas de Cartagena y la administración distrital para atender el grave incidente del Emisario Submarino se encuentran en ejecución, y es prematuro reprochar su alcance o sus efectos. Téngase en consideración que apoyados en la característica principal del daño patrimonial, la certeza del mismo excluye que su valoración sea hipotética o genérica.

En el caso que nos ocupa, enfrentamos los efectos de un incumplimiento contractual, con lo cual la responsabilidad del contratista de obra —quien a su vez también es sujeto de control fiscal— debe ser materia de análisis por parte del ente de control, con el propósito que coadyuve en el ejercicio de sus competencia con las acciones eficaces que sirvan para proteger los intereses públicos afectados por el contratista.

Por último, es importante aclarar que el plazo de ejecución se pactó en 18 meses, siguiendo la oferta realizada por el mismo contratista, quien afirmó poder ejecutar la obra en ese plazo y no en el de 24 meses.

Análisis de la Contraloría

En relación con la respuesta y análisis que realiza Aguas de Cartagena, del cual se interpreta que el daño es eventual es decir, no es cierto, y que al estar vigente el contrato el control de esta Entidad es posterior y selectivo, significando que no podríamos asumir conocimiento alguno respecto al caso, esta entidad se separa de este impreciso argumento.

Puesto que el criterio de que la Contraloría aun no puede asumir el conocimiento del examen del citado daño y la eventual responsabilidad, en razón a la vigencia del contrato es negar que estamos ante un hecho real y evidente del incumplimiento del contratista de su obligación principal y de la existencia de unos pagos efectuados a favor del mismo sin que se hayan recuperado. Estos hechos constituyen un daño patrimonial, por tanto no es válida la explicación arriba señalada por la Empresa Aguas de Cartagena.

Lo anterior se explica en razón a que el detrimento patrimonial puede tener un origen contractual, es decir producido con ocasión de la celebración y/o ejecución de un contrato estatal, y que los procesos de responsabilidad fiscal, son la forma por excelencia a través de la cual las Contralorías cumplen con su función fiscalizadora de la gestión de los dineros públicos, mucho más cuando se tiene en cuenta que la posibilidad de declarar la existencia de la responsabilidad fiscal, con sus consecuencias, forma parte de la naturaleza de los juicios fiscales.

Tenemos que la ley 610 de 2000 define en el ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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”.

Conforme a la norma, el daño se refiere a los fondos o bienes públicos, que sufran detrimento ó demérito como en el caso; por lo que así las cosas, el daño fiscal está referido a los bienes o recursos públicos bajo la competencia del titular de la gestión fiscal, administrativa de un servidor público o de un particular según el caso, y no depende que se espere agotar los tramites y acciones que plantea en su escrito para entonces si hablar de un daño cierto.

Ahora, las acciones adelantadas por la entidad ante el incumplimiento del contrato, son las que le corresponden como ejecutor del proyecto, lo cual no enerva ni aplaza la acción del organismo de control fiscal, sucedería diferente en el caso que hubiera una recuperación de lo que hoy es la perdida para el patrimonio público Distrital.

De igual forma otro es el campo de la norma en lo que contiene el criterio de responsabilidad y de imputación del daño antijurídico, lo cual debe ser, se precisa del resultado, del eventual proceso que se adelante.

Se mantiene la observación como un hallazgo administrativo con alcance fiscal y disciplinario.

Observación 8. “Se repara la falta de evidencia sobre los motivos y antecedentes que expliquen y justifiquen la decisión del contratante para aceptar la renuncia a la garantía sobre el anticipo y su respectiva retención cuando se efectúa el modificatorio N° 1 asumiendo el riesgo sobre sí mismo respecto a este ítem, lo que hoy representa una desventaja para el contratante no contar con esta garantía.

La debilidad en el control del contrato se manifiesta también, en la falta de imposición de multas como apremio, pues solo cuando ocurre el siniestro del hundimiento del tubo, la entidad contratante hace saber que está haciendo uso de la aplicación de multas, con el agravante que ya para esta época se encontraba vencido el plazo del contrato, lo que conduce a la incompetencia de la Administración para imponer las multas, una vez vencido dicho plazo y presentándose el incumplimiento total, puesto que la finalidad de la multa es servir de medio coercitivo para que se ejecute el contrato que presenta mora o retraso en la ejecución”.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

En cuanto al anticipo, es importante aclarar que el Contrato Modificatorio No. 1 no se refiere a una renuncia por parte de Aguas de Cartagena a la garantía de anticipo sino de una renuncia del contratista a recibir el anticipo. No existe razón alguna para obligar a un contratista a constituir una garantía bancaria de anticipo, cuando el contratista ha renunciado a que se le entregue el anticipo. La garantía de anticipo encuentra su razón de ser en asegurar que los recursos que se entregan anticipadamente al contratista se utilicen en la ejecución del objeto contractual y no se distraigan en otros fines. Para el caso que nos ocupa, al haberse renunciado al anticipo por parte del contratista, no había cabida a la solicitud de esta garantía.

Esta modificación beneficia al Contratante porque elimina el riesgo del mal manejo del anticipo y tiene el efecto financiero positivo de no haber tenido que desembolsar antes el dinero correspondiente al anticipo. Así, y como se explica en el cuadro que se adjunta a esta correspondencia, el efecto previsible en el momento de la firma del modificatorio, ante la eventualidad de tener que utilizarla, nunca perjudica al contratante, pues siempre le sitúa en una mejor posición frente a la alternativa de haber entregado el anticipo.

Vale la pena precisar que para efectos de la situación de hecho actual en relación con el emisario no podría hacerse efectiva la garantía de correcto manejo del anticipo. Primero, porque el riesgo de mal manejo del anticipo no existió y, segundo, porque financieramente ese momento ya estaba agotado. Tampoco se puede perder de vista que la garantía por correcto manejo del anticipo disminuye a medida que se van haciendo los pagos imputables a este concepto, ya que la aseguradora no entregaría lo ya amortizado a través de las actas de obras previas. Por último, se puede afirmar que el incidente del emisario submarino durante la maniobra de transporte no tiene ningún nexo causal con las inversiones iniciales.

En relación con la imposición de multas y el vencimiento de plazos nos remitimos a lo ya expuesto en relación con las observaciones 5 y 6.

Análisis de la Contraloría

Sobre esta respuesta es claro que el anticipo debe amortizarse, y en el supuesto de que a la fecha del siniestro este estuviera amortizado de haberse pactado, al menos existiera la garantía en virtud de que los bienes y servicios que componen el objeto no han sido entregados a la entidad. Esta situación confirma que en los pagos efectuados no existió eficiencia ni suficiencia de aseguramiento en lo que hace relación a la contraprestación equivalente a favor del Distrito.

Por otra parte, independientemente de la autonomía de la voluntad para la estipulación de la forma de pago, ello no puede poner en riesgo el interés jurídico del contratante; por lo que se repara conforme a la evidencia la falta de garantías que hoy pudieran exigirse en razón que las actuales no alcanzan a cubrir el monto de la suma pagada al contratista con la desventaja de que no existe el objeto del contrato cumplido a favor de la entidad.

Se mantiene la observación como un hallazgo administrativo sin alcance.

Observación 9. “Revisados los informes de interventoría sobre el comportamiento contractual del contratista, resulta incoherente que las no conformidades y herramientas administrativo-contractuales

Pie de la Popa, Calle 30 No 18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969

contraloriadecartagena.gov.co

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

(multas por retrasos contemplados en la cláusula 20 de las CGC) no se hayan efectuado en correlación con la conducta contractual asumida por el Consorcio EDT Marine y que ante el apremio del representante legal de éste, no hayan exigido el cumplimiento oportuno de presentación de los documentos necesarios en las actividades programadas, lo que constituye una evidencia de la debilidad en control a la ejecución contractual por parte del contratante y la interventoría”.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

Las multas como herramientas de apremio deben utilizarse cuando la entidad estime conveniente hacerlo, por la gravedad del incumplimiento o por su reiterada ocurrencia. No es cualquier incumplimiento el que puede generar la aplicación de sanciones contractuales, porque de lo contrario lo que logra la entidad es, por vía de los descuentos, desfinanciar al contratista y eventualmente llevarlo a que la ejecución deje de ser rentable para él y renuncie a la misma. No cumple con su labor la entidad que frente a cualquier incumplimiento, procede a la imposición de sanciones contractuales y cuya función no es la de sancionar a los contratistas incumplidos sino lograr que una obra se cumpla en las mejores condiciones posibles.

Más aun, es importante anotar que el ente de control tuvo acceso a la correspondencia cursada con el contratista en la cual consta que el contratante y la interventoría previnieron al contratista sobre la posibilidad de la aplicación de las multas, en caso de no reconducción de su conducta. Los oficios enviados en este sentido cumplieron su función disuasiva, sin necesidad de verse obligado el contratante a aplicarlas ya que en todos los casos el contratista procedió a la corrección de su conducta inadecuada. Finalmente, el hecho de que se hubieran impuesto o no multas durante la ejecución del contrato no tiene relación de causalidad alguna con el incidente que se investiga.

Análisis de la comisión

En criterio de la comisión no puede aceptarse la respuesta dada por la entidad, puesto que de los informes de interventoría generados por Halcrow se corrobora, no solo el reiterado incumplimiento del contratista, no solo en cuanto a las no conformidades levantadas en la auditoría a los procedimientos *in situ*, sino al desarrollo de actividades específicas determinadas por la propia interventoría como necesarias y críticas para el correcto y oportuno desarrollo del contrato. Como una forma de sustentar el análisis la comisión se permite extraer algunos apartes en forma aleatoria de los informes de interventoría generados en la vigilancia a la ejecución del contrato:

Informe de Julio 2009

“EDT ha manifestado su intención de desarrollar los trabajos en un plazo mucho menor al plazo previsto. Han señalado que para lograr dicho objetivo requieren del apoyo y colaboración de todas las partes (ACUACAR y HALCROW). Inicialmente el Contratista ha manifestado expresamente su intención de avanzar a un ritmo muy acelerado y que para eso pretenden que esta Interventoría efectúe todas las aprobaciones con la misma celeridad del contratista. Habiendo transcurrido tres meses de gestión del Contratista, vemos con preocupación que este no ha hecho nada por avanzar rápido, concluyendo que este se encuentra atrasado en relación a cualquier programa que haya presentado.

En su pretensión por lograr aprobaciones rápidas por parte de la Interventoría, el contratista debe preocuparse que los documentos que sean emitidos sean apropiadamente preparados y emitidos, a fin de lograr una revisión más fluida por parte de la Interventoría.”

Informe Mayo de 2010.

“Se han estado intentando por parte del contratista suplir los profesionales en las distintas áreas del proyecto, pero a la fecha aún se tienen deficiencias en el área de SISO y carencias en las áreas ambiental y de calidad. Esto ha impactado directamente en la realización de las auditorías de control de calidad, por lo que no se cuenta con evidencia que el Contratista esté gestionando adecuadamente su sistema de aseguramiento de calidad de acuerdo a los requerimientos del Contrato.

Se aumenta el porcentaje de atraso y el Contratista no resuelve los temas críticos, agotándose los espacios de tiempo factibles para concluir el proyecto en los tiempos convenidos contractualmente.

La continua informalidad del Contratista sigue poniendo obstáculos al correcto desarrollo del proyecto, generando incertidumbre sobre las fechas de término del Contrato.”

Informe Septiembre de 2010

“Al momento de la auditoría se verificó que se encuentran pendientes 26 no conformidades. Esta situación es preocupante ya que las no conformidades se han ido acumulando durante el desarrollo del proyecto y de no implementarse medidas urgentes se puede prever que esta situación empeorará a medida que transcurra el tiempo.”

Informe Noviembre de 2010

“Cuarto intento el día 30 de noviembre, se desencalló la tubería, se inicia la salida de la bahía de Cartagena. Sufre una avería el Remolcador Salvador y debió conectarse en tándem con el Remolcador Serviport I y en esta circunstancia se efectuó la salida de la tubería, la cual pasó la boya exterior a las 17:00 horas.

□□Es importante anotar que la Interventoría anunció que para que la tubería se encontrara en condiciones de iniciar su traslado, se mantenían pendientes las siguientes actividades: la prueba de hermeticidad de la tubería y la certificación de la reparación de la rotura sufrida el 2 de Octubre. El Contratista no dio ninguna importancia al chequeo previo de la tubería y se preparó para hacer el lanzamiento sin terminar con las actividades señaladas en el punto anterior. En muchas oportunidades se solicitó al Contratista que ejecutara dichas actividades, pero siempre fueron postergadas.

4.6.3 Accidente de la Tubería.

Se esperaba la llegada de la tubería en Punta Canoa. De acuerdo a la programación del Contratista, el traslado desde Bahía Honda hasta Punta Canoa demoraría 12 horas, motivo por el cual debió arribar aproximadamente a las 5.00 AM del Miércoles 1 de Diciembre. Se señaló un retraso en el traslado por las condiciones técnicas del remolcador principal.

La Capitanía de Puerto visitó la zona junto con representantes de ACUACAR quienes sostuvieron una reunión en terreno con la comunidad de pescadores con el fin de no obstaculizar sus faenas durante el lanzamiento trasladándolos a un sitio seguro.

De acuerdo a lo informado con posterioridad por el Contratista, la ruta de navegación realizada por el convoy a la salida de Bahía Honda, fue modificada unilateral, sorpresivamente y sin comunicación a ACUACAR y la Interventoría en forma sustancial inmediatamente a la salida del canal de acceso. Como consecuencia de lo anterior, la ruta seguida fue por aguas profundas y alejadas más de 10 millas de la costa, no obstante que el Plan de Contratista contemplaba la navegación por aguas someras.

Las comunicaciones no fueron fluidas. Aún a las 17 horas no se tenía información sobre la hora de llegada de la tubería.

Se informó que ante la baja velocidad y la limitada capacidad de tiro de los remolcadores, se solicitó a primera hora de ese día, la intervención de otro remolcador (Sea Trout), que por problemas de índole administrativo pudo zarpar recién en horas de la noche en auxilio del convoy, llegando recién a las 12 de la noche. Por razones de oleaje no pudo conectarse a la tubería.

A las 5.00 AM, del 2 de diciembre de 2010, se recibe información sobre el colapso sufrido por el emisario. Personal de la Interventoría es dispuesto para visitar la zona de fondeo. En horas de la tarde se producen las primeras reacciones a pesar de que la información sobre lo acontecido no es clara. Se informó que momentos después del colapso de la tubería, el remolcador Salvador soltó la espía a la nariz de tiro por razones de seguridad. Se informó luego que las dos tuberías de flotación adicional (DN= 1.000 mm y L=100m) habían quedado a la deriva. Después de un análisis más detallado, se determina que existe al menos una rotura que ha producido el desmembramiento del emisario en dos partes. Se estima que la ruptura del emisario se produjo a unos 100 mts del extremo delantero del convoy. Del resto del emisario (4.100 mts), se encuentra aproximadamente hundido en un 50 % y el resto flotando. Se informa que la profundidad en la zona de colapso es de 150m. Se constata la rotura y pérdida de una gran cantidad de lastres.

El remolcador SeaTrout se conecta a la cola del emisario, en tanto que los remolcadores Salvador y Sea Port se retiran de la zona.”

En cada uno de los textos transcritos se evidencia que el contratista en forma reiterada incumplía obligaciones puntuales en la ejecución del contrato, además en alguno de estos informes se lee expresamente que el contratista demostraba un comportamiento impasible ante las objeciones formuladas y que incluso en algún momento evidenció no tener la capacidad técnica para la resolución de tales asuntos y el ingeniero director no tener la experiencia requerida para el desarrollo de contratos con

objetos como que se había pactado, hechos y circunstancias que eran advertidos por la interventoría y puestos en conocimiento del contratante, situación que a la postre, se constituye en una de las variables intervinientes que devienen en el incumplimiento del contrato y que constituyen evidencia de la debilidad en el control que al que se ha referido la comisión en análisis a observaciones precedentes, sobre la base que con estos elementos de juicio las acciones del contratante y más concretamente del interventor, dada la especialidad de sus conocimientos y las facultades que le otorgaban el contrato de consultoría suscrito para efectos de la interventoría técnica, debieron ser coherentes y consecuentes con las inconsistencias consignadas en los informes generados en virtud de su encomienda contractual. Por lo anterior se mantiene la observación en conjunto considerada con las precedentes de similar tenor como un hallazgo administrativo con alcance disciplinario.

Observación 10. “Basados en la clase de contrato y la modalidad utilizada, que se ha configurado un primer siniestro consistente en la rotura y pérdida parcial de la tubería y desacato del contratista en adoptar las recomendaciones y advertencias impartidas por Halcrow; pero así mismo ante el contrato vencido, y dado los recursos invertidos en el mismo que tiene por objeto la construcción del emisario submarino, se evidencia un daño patrimonial al Distrito en cuantía equivalente a la que resulte de calcular la inversión realizada hasta la fecha de ocurrencia del mismo, más los gastos posteriores con cargo al contratista en que tenga que incurrir el contratante por operaciones de salvamento y descontados los costos recuperables representados en activos, retenciones y garantías que se hubieren hecho exigible y recaudadas a favor del contratante.

Independientemente del siniestro y de los supuestos de hecho que se presentan en el informe de la interventoría técnica y ambiental, los cuales constituyen una evidencia fuerte de que éste obedece aparentemente las maniobras imprudentes e irresponsables de un contratista, se formula la observación al contratante e interventor del contrato, que, de no haberse presentado el siniestro de pérdida de la tubería, el contrato igualmente no iba a cumplirse dentro del término pactado que el pliego de condiciones se estimaba en 24 meses pero en el contrato se estipuló solo por un lapso de 18, y a la fecha del siniestro este se encontraba vencido”.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

En materia de responsabilidad fiscal, nos parece prematuro hablar de un daño patrimonial en este momento cuando el contratante está ejerciendo todas las acciones tendientes a mitigar los efectos del incumplimiento, como bien lo menciona esta correspondencia en su respuesta a la Observación No. 7.

Por último, es importante aclarar que el plazo de ejecución se pactó en 18 meses, siguiendo la oferta realizada por el mismo contratista, quien afirmó poder ejecutar la obra en ese plazo y no en el de 24 meses.

Análisis de la comisión

Sobre el tema del plazo y el vencimiento del mismo nos remitimos a lo ya expuesto en puntos anteriores. En lo que respecta a la configuración de un daño patrimonial el análisis realizado a la observación 7 anterior y 11 siguiente aplican por la afinidad en la génesis por lo que a ella nos remitimos.

Observación 11. El contratista no ha cumplido con el objeto contractual obteniendo un beneficio desproporcionado respecto a las obligaciones de las que contractualmente y extracontractual es responsable y que siendo el propietario de todos los bienes dado que no se materializó recepción de ningún activo por parte del contratante y del distrito, hecho que constituye también fuente de responsabilidad patrimonial que se genera en la obtención de recursos del estado sin el cumplimiento de las contraprestaciones a que estaba obligado por el contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

El ente de control debe tener presente que el contrato que nos ocupa es un contrato de obra civil y no un contrato de suministro. Los valores invertidos correspondieron a la materia prima, personal e insumos necesarios para la ejecución de la obra.

Por otra parte, de conformidad con las normas del Banco Mundial y con el propósito de evitar que las obras sufran retrasos o defectos en su calidad por culpa de una precaria financiación, el Banco Mundial establece como estipulación obligada dentro de las Condiciones Generales del Contrato, el pago por avance de obra.

Análisis de la comisión

En los documentos puestos a disposición de la comisión se tiene como descripción del trabajo y por tanto objeto del contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008, *la instalación en el mar de una tubería con 1800mm de diámetro interior*, la cual tiene unas características técnicas y requerimientos en su diseño e instalación para poder ser operable.

Este objeto se rige, además de las cláusulas del contrato mismo, por las condiciones generales y especiales del contrato, concretamente la 18.2, 21 a 27 de las primeras, de las cuales se infiere, que si bien se trata de un contrato de obra, no estamos en presencia de un contrato de obra puro y simple, pues existe implícito el suministro de varios elementos necesarios y el principal, la tubería PEAD como insumo primero para el emisario, otro aspecto es que también se encuentra inmerso un contrato de transporte, movilización de equipos para trabajos marinos. De la oferta presentada por el contratista específicamente se estipulan como ítems, los siguientes:

- Movilización de equipos para trabajos marinos por valor de \$12.000 millones de pesos.
- Fabricar, entregar y almacenar tubería PEAD y piezas de 2.000mm por valor de \$17.630 millones de pesos.
- Fabricar, entregar y almacenar tubería PEAD y piezas de 1.000mm por valor de \$ 288 millones de pesos.
- Fabricar, entregar y almacenar accesorios marítimos por valor de \$1.080 millones de pesos.
- Transportar e instalar tubería PEAD de 2.000mm diámetro nominal externo con lastres desde la estación K1D 0+00 hasta la estación K1D 2+266
- Transportar e instalar tubería PEAD de 2.000mm diámetro nominal externo con lastres desde la estación K1D 2+266 hasta la estación K1D 3+813.
- Transportar e instalar tubería PEAD de 2.000mm diámetro nominal externo con lastres desde la estación K1D 3+813 hasta la estación K1D 4+214.
- Transportar e instalar tubería PEAD de 2.000mm diámetro nominal, dos tuberías PEAD diámetro nominal externo de 1.000mm y lastres desde la estación K1D 4+214 hasta la estación K1D 4+321.

Los ítems de transporte suman aproximadamente \$ 3.914 millones de pesos y la movilización, fabricación y entrega suman \$30.998 millones de pesos.

Ello significa que las actividades involucradas en la construcción y puesta en marcha del emisario submarino, por su envergadura y alcance, no pueden tomarse como un contrato de obra simple.

Ahora bien, aunque los pagos efectuados estuvieren bajo el amparo normativo de las reglas del Banco Mundial, resultaba necesario que el proceso de planeación tuviera en cuenta estos aspectos, pues en estas actividades se encontraba representada la mayor parte del monto de los recursos (\$34.912 millones de pesos) con destino a financiar la ejecución del contrato suscrito. Ello supone que el estudio de riesgos debió prever que se entregaban cuantiosos recursos sin ninguna contraprestación real y efectiva en favor del contratante y del Distrito, por lo que las garantías exigidas debieron cubrir, no solo el cumplimiento, la responsabilidad extracontractual y otras que comúnmente se exigen, sino también el transporte y valor de la tubería, ya que tales actividades, en sí mismas consideradas, no solo eran significativamente representativas en recursos, frente al valor global del contrato, sino que por sus especificaciones técnicas y logísticas implicaban unos riesgos en la operación, sumado al riesgo específico de que la tubería no se iba a transportar con su propio peso, pues se adiciona de los lastres, es decir, un elemento que no obstante le permitía flotar, aumentaba el riesgo en la operación, ya que una maniobra como la que ocurrió en el siniestro generaba, no solo el hundimiento de estos sino también de la tubería, como en efecto ocurrió.

Este análisis encuentra eco en la revisión de la Interventoría, cuando en el Informe N° 3 correspondiente al mes de junio de 2009 presentado por Halcrow¹¹, establecen como un requerimiento realizado por la interventoría al contratista la presentación de los seguros tomados para el transporte de la tubería, que si bien, no eran un requerimiento del contrato, debido a su importancia fueron solicitados en numerosas oportunidades, sin acción o respuesta favorable por parte del contratista. De ello se desprenden dos situaciones, la planeación del contrato fue deficiente en las garantías previstas, pues el examen prudente de los riesgos asociados al contrato conforme a la modalidad utilizada o establecida por el Banco Mundial imponía el aseguramiento de esta actividad y otra que el control ejercido por la interventoría y por conexidad por el contratante no fueron acordes y congruentes con las evidencias que la supervisión, consignada en los informes, reflejaba como eventos potencialmente inminentes en lo que respecta a su probabilidad de ocurrencia.

Finalmente se considera por parte de la comisión que un análisis de la modalidad de contratación y forma de pago, hubieran advertido, sin mayores esfuerzos, que se requería garantizar ampliamente la entrega de los recursos, que como bien lo dijo la interventoría, ya en el tercer avance sobrepasaba el 50% del valor del contrato.

El alcance de esta observación se complementa con las observaciones número 7 y 10 de la cual se desprende un hallazgo con alcance fiscal y disciplinario.

Observación 12 “La actitud evasiva y renuente del contratista asumida luego de la ocurrencia del siniestro sobre la tubería, según informa el sujeto de control en varios de los oficios y requerimientos puestos a disposición de la comisión auditora, constituye un riesgo de incremento en costo de terminación de la obra atribuible a su omisión en asumir las responsabilidades que contractual y extracontractualmente asumió con la firma del contrato”.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

Le corresponde al CONSORCIO EDT MARINE CONSTRUCTION CARTAGENA OUTFALL, de las empresas solidarias en su conformación EDT MARINE CONSTRUCTION y EDT TOWAGE AND SALVAGE CO. LTD, como contratista de la obra y responsable de ella hasta la entrega a conformidad de la misma, asumir plenamente el valor que demanden todas las actividades de salvamento de la tubería, así como su eventual reparación y acondicionamiento.

En efecto reiteramos que, a partir del incidente de ruptura, fraccionamiento e hundimiento del tubo emisario y ante el abandono de la obra por parte del contratista, Aguas de Cartagena, de buena fe, siguiendo el rigor del contrato y los valores deontológicos que lo vinculan, ha iniciado una serie de acciones tendientes al cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones contractuales y extracontractuales.

En este mismo orden de ideas, solicitamos a la Contraloría Distrital, para que en el ámbito de sus competencias, coadyuve a definir las responsabilidades contractuales y extracontractuales del contratista.

Análisis de la comisión

La comisión acepta la respuesta de la entidad teniendo en los aspectos atribuibles a la acción del contratista, ya que la observación formulada, se dirige hacia el análisis de las obligaciones bilaterales que orientan la ejecución del contrato y que en el caso que nos ocupa, se predicen con mayor énfasis del contratista incumplido dada las obligaciones y responsabilidades contractuales que se le predicen.

¹¹ En el informe del mes de junio de 2009, pág 11 y 12: “Con fecha 27 de junio de 2009, el Contratista hizo entrega de copias de los documentos faltantes de la tubería, en lo que respecta a los aspectos de calidad. Dicha documentación se encuentra en revisión. Sin embargo es necesario señalar que no se ha hecho entrega de copias de los seguros tomados para el transporte de la tubería. Estos seguros no son requerimientos del contrato, pero debido a su importancia han sido requeridos en numerosas oportunidades por la Interventoría, no recibándose a esta fecha ninguna respuesta por parte del Contratista.”

Observación 13. “No obstante la legalidad de los controles del Banco Mundial, especialmente en las no objeciones en todas y cada una de las fases, del contrato, se considera que al momento de la aprobación del modificatorio N° 1 de fecha 3 de marzo de 2009, al contrato de obra civil N° ALC-01-BM-2008 cambiando la forma de pago y eliminando el anticipo, en su modalidad llave en mano, se produce un desequilibrio de la relación en el negocio jurídico, privilegiando la posición del contratista respecto al contratante, toda vez que obtiene una alta provisión de los recursos del contrato sin que exista una contraprestación real y efectiva a la vista”.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

Frente al anticipo, nos remitimos a lo ya expuesto en relación con la observación 8 sobre el mismo tema.

En relación con la modificación de la forma de pago, la forma de pago por avance de obra es la más conveniente desde todos los puntos de vista para cualquier contrato de obra, pues asegura el permanente flujo de recursos de manera que la obra nunca se pare por encontrarse desfinanciada, además de que los pagos se supeditan a los reales avances de obra.

Esta es la razón por la cual el clausulado obligatorio del contrato, cláusula 11 de de las Condiciones Generales del Contrato establece que: “*Los pagos de las cuentas en virtud del contrato se efectuarán en forma de avances de pago contra estimaciones mensuales de las cantidades de trabajo y obra ejecutada (...)*”

Análisis de la comisión

Sobre el tema del anticipo se ha hecho el análisis respectivo, por lo que nos pronunciamos en este punto sobre el rol que juega el contratante, en su función del evaluador de propuestas, frente a un clausulado contractual de una entidad de la banca multilateral. Se reprocha del Banco Mundial que dentro de sus formatos para la realización de contratos de esta naturaleza no se encuentre inmerso el equilibrio de contraprestaciones o garantías acordes con el flujo de recursos que se causan o entregan en virtud del contrato, pues como quedo reflejado en el caso que nos ocupa, se entregaron unos recursos cuantiosos a un contratista, que en virtud del contrato de obra suscrito, obtiene un beneficio que no guarda relación de proporcionalidad frente a las contraprestaciones generadas. En caso del contrato del emisario submarino, *EDT Marine Construction* recibe el pago de aproximadamente del 75,63% de valor del contrato sin que el contraste o el Distrito sean propietarios o beneficiarios de algún activo. Es por ello que el contraste debió realizar una mayor gestión, en aras de que los recursos entregados por concepto de avance de obra, tuvieran un mejor y mayor respaldo en cuanto a garantías, acudiendo para tal efecto a enmiendas o glosas de los formatos preestablecidos por el BM o cualquier otro medio jurídico que permitiera dar un mejor radio de acción a la protección de los recursos que en últimas son públicos. Se mantiene la observación como un hallazgo administrativo sin alcance.

El Distrito de Cartagena de Indias, ante las observaciones formuladas por la comisión, respondió en forma global. Mediante oficio recibido en la entidad el 22 de febrero de 2011, suscrito por la Dra. Alicia Saenz de Marengo, como Alcaldesa encargada. El texto de la respuesta es el siguiente:

“...el rol desempeñado por el Distrito de Cartagena con ocasión de la preparación, celebración y ejecución del contrato que tenía por objeto la construcción y puesta en marcha del emisario submarino en la ciudad (sic) de Cartagena, esta (sic) enmarcado dentro de los contratos de Préstamo y préstamo subsidiario como se explica a continuación:

1. El Banco Mundial concedió el Préstamo por us (sic) \$ 85 millones al Distrito para financiar parcialmente el Proyecto de Acueducto, Alcantarillado y Gestión Ambiental de Cartagena.
2. El Préstamo con el Banco Mundial fundamentó la aprobación de los recursos del Préstamo con destino al proyecto, basado en el Project Appraisal Document presentado por el equipo del proyecto y que describe entre otras cosas, el objetivo del proyecto, la descripción, justificación, financiación, beneficios y riesgos. Asimismo presenta las condiciones del préstamo, el comportamiento de los indicadores clave del Distrito y de Acuacar, y establece como requisito que Acuacar sea el ejecutor del proyecto e interventor de las obras (supervisión of works).
3. En virtud de esas obligaciones y desarrollando el orden establecido en los contratos anteriormente descritos,

Pie de la Popa, Calle30 No18a 2-26 Tels.: 6560977-6560969
contraloriadecartagena.gov.co

A LA VANGUARDIA DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

se suscribió entre las partes, Distrito y Acuacar el Convenio donde se establece la obligación de Acuacar de ejecutar el proyecto y la interventoría (supervisión of works) cumpliendo con todas las obligaciones previstas en el Convenio del Proyecto.

4. Estos contratos coligados que tienen como objeto el desarrollo material de un crédito para ser invertidos en el Proyecto de Acueducto, Alcantarillado y Gestión Ambiental de Cartagena tenían y tienen como ejecutor material a Acuacar. Con base en ese mandato Acuacar y con el fin de cumplir con los objetivos del Proyecto en cuanto a las inversiones y obras, dieron lugar a que Acuacar suscribiera con un contratista la construcción del componente "Tubo Emisario".
5. Para tal fin Acuacar suscribió con el CONSORCIO EDT MARINE CONSTRUCTION CARTAGENA OUTFALL, y de las empresas solidarias en su conformación EDT MARINE CONSTRUCTION y EDT TOWAGE AND SALVAGE CO. LTD, el Contrato de Obra Civil N° ALC - 01 - BM - 2008, cuyo objeto principal es "la CONSTRUCCIÓN EMISARIO SUBMARINO EN PUNTA CANOA, de conformidad con las condiciones y especificaciones contenidas en los Pliegos de Condiciones de la Contratación Directa No. CDT-ALC-01-BM-2007 y su oferta de fecha Agosto 9 de 2007, por un valor de \$ 57.576.134.000.00 sin aranceles, impuesto de importación e IVA de la tubería, para ejecutarse en un plazo de Dieciocho (18) meses".

Como se puede verificar en la cláusula tercera del convenio de préstamo subsidiario celebrado entre el Distrito de Cartagena y Acuacar S.A. E.S.P. de fecha 29 de noviembre de 1999, que se anexa a este escrito en ocho (8) folios útiles, el Distrito tiene frente al proyecto unas obligaciones puntuales, sobre todo en cuanto a garantizar los recursos financieros para la ejecución y otras acciones complementarias tales como adquisición de predios, licencias entre otras, pero las obligaciones frente a la ejecución del proyecto (preparación, celebración y ejecución del contrato) corresponden a Acuacar.

Frente al Distrito y sus funcionarios, el órgano ejecutor Acuacar es responsable de las obras adelantadas con base en el Contrato de Obra Civil N° ALC - 01 - BM - 2008, que no se ha culminado. Así se ha hecho saber a la sociedad en las diferentes juntas directivas celebradas desde la fecha del siniestro (02 de diciembre de 2010) y en memorial de fecha 14 de febrero de 2010.

Así las cosas, con fundamento en lo expuesto, las observaciones realizadas por el equipo auditor frente al contrato celebrado entre Acuacar y EDT Marine Construction Cartagena Outfal, responden única y exclusivamente a las actuaciones de Aguas de Cartagena, y no del Distrito, y por esa misma razón, deben ser respondidas en su integridad, por esa entidad, entre (sic) otras cosas, porque el (sic) fue el ente ejecutor, quien fijó los términos de la preparación, celebración y ejecución del contrato, sin que el Distrito de Cartagena hubiere tomado parte en ello, pues se repite, era una obligación contractual del ente ejecutor."

Análisis de la comisión

Antes de realizar el análisis de la respuesta presentada por el Distrito de Cartagena de Indias, se debe hacer precisión que a las observaciones inicialmente formuladas, la comisión remitió otras observaciones complementarias, las que específicamente giran en torno al accionar del Distrito en torno a sus obligaciones dentro del contrato de préstamo y contrato de préstamo subsidiario que imponen un deber de control sobre el flujo de los recursos y los correspondientes soportes que entregue el ejecutor. La respuesta a estas últimas observaciones no fue entregada a la comisión, no obstante los requerimientos formulados. En criterio de la de la comisión, esta respuesta se encuentra desligada de la obligación que el Distrito tiene, no solo como prestatario, sino como beneficiario con interés directo en el resultado de las actuaciones administrativas y contractuales que efectuara Aguas de Cartagena como operador del proyecto de plan maestro de acueducto y alcantarillado de la ciudad.

Dentro de la revisión de los documentos requeridos y puestos a disposición de la comisión por parte de Acuacar, se encuentra el pliego de condiciones, el cual se integra, entre otras secciones, por el llamado a cotización cuyo numeral 3 identifica a Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. como organismo ejecutor del contrato, y quien actúa en nombre y representación del Distrito de Cartagena.

Conforme a lo anterior, es necesario entonces precisar que de acuerdo al art. 2142 el C.C. "El mandato es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera.

La persona que concede el encargo se llama comitente o mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general, mandatario."

En concordancia con lo anterior el art. 2146 ibídem establece: “Si el negocio interesa juntamente al que hace el encargo y al que lo acepta, o a cualquiera de estos dos o a ambos y un tercero, o a un tercero exclusivamente, habrá verdadero mandato; si el mandante obra sin autorización del tercero, se producirá entre estos dos el cuasicontrato de agencia oficiosa.”

Así las cosas y con base en los documentos revisados por la comisión se observa que la actuación de ACUACAR S.A. E.S.P. se enmarca dentro del concepto de mandato con representación, lo que se origina en el convenio de préstamo subsidiario entre el Distrito de Cartagena de Indias y ACUACAR S.A. E.S.P., consideraciones 3 y 4, así como, las clausuras 1ª y 3ª literal A, numeral 1 y literal B.

El código civil, en su artículo 1505, habla de la representación, en los siguientes términos: “Lo que una persona ejecuta a nombre de otra, estando facultada por ella o por la ley para representarla, produce respecto del representado iguales efectos que si hubiere contratado el mismo”.

De acuerdo con lo anterior, la representación es el género de la especie de mandato; es un hecho que penetra en el mecanismo del negocio y lo influencia; el representante permanece extraño al negocio y por tanto todos los efectos del negocio concluido por el representante recaen directamente en el patrimonio del representado, salvo la responsabilidad que encierra toda representación derivada del comportamiento del mandatario o representante en el negocio jurídico.

En este sentido, debe advertirse que en materia de responsabilidad del mandatario el art. 2155 del C.C. establece: “El mandatario responde hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su encargo”. Lo que constituye un rango de responsabilidad mayor que la que tiene la responsabilidad fiscal.

Con base en estas consideraciones no es aceptada la respuesta presentada por el sujeto de control, pues, tratándose de recursos que por efectos de la constitución y la ley son públicos, resulta ilógico para la gestión pública y administrativa pretender excusar la aparente falta de controles implementados frente a la aplicación de recursos y la gestión y fines que con ellos se pretendía, anteponer un mandato, que como quedó expuesto, no releva de responsabilidades.

En el caso específico del PMAA no se encontraron evidencias, más allá de las actas de reuniones de Junta Directiva de Acuacar, que den cuenta de un control eficiente y efectivo a los recursos del crédito otorgado por el BIRF en lo que respecta a formación y ejecución del contrato que tenía por objeto la construcción y puesta en marcha del Emisario Submarino en Punta Canoa, lo que puede encontrarse en contravía con lo establecido en la Ley 734 de 2002, art. 34. Núm. 28. Por lo que se constituye un hallazgo administrativo con alcance disciplinario.

En relación con el Distrito de Cartagena, se debe precisar que además de las observaciones comunes formuladas y comunicadas mediante oficio A.G.E. PMAA – 011 de febrero 15 de 2011, se comunicaron cuatro observaciones complementarias, en forma de cuestionario, que versaban sobre aspectos puntuales y atribuibles a la actuación del Distrito a través de sus funcionarios y agentes, en el ámbito de las obligaciones que se derivan del contrato de préstamo y préstamo subsidiario, cuyos objetos, versan sobre el manejo de los recursos provenientes del crédito otorgado por el BIRF.

La respuesta remitida por el Distrito, se presenta por fuera del término otorgado para tal efecto, además por lo ambiguo y falta de asertividad respecto a los aspectos específicos puestos en conocimiento por parte del ente de control y dada la extemporaneidad, dicha respuesta no será tenida en cuenta por la comisión.

Sin embargo, como en la respuesta se adjuntó copia de un documento denominado *Acuerdo de Arreglo Directo de Reclamación del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias con Ocasión del Incidente del Emisario Submarino*, en el cual se acuerda, según contenido de las cláusulas 1ª, 2ª y 5ª, que Acuacar asume, como organismo executor, el compromiso de terminar la ejecución de las obras, sin que el Distrito deba proveer más recursos de los originalmente proyectados para la ejecución del emisario submarino, comprometiéndose igualmente a ejecutar todas las obras necesarias para cumplir con el objeto del contrato N° ALC-01-BM-2008, garantizando por tanto la indemnidad del erario público.

En virtud de tal acuerdo y dado que este está revestido de la legalidad que le imprimen las partes y los actos jurídicos que los vinculan contractualmente, se releva el alcance del hallazgo fiscal para el Distrito, circunscribiéndose en consecuencia para éste y sus funcionarios, solo para aquellos con connotaciones disciplinarias.

OBSERVACIONES FINANCIERAS:

1. Comparados el Estado de Efectivo y el Estado de Inversión a diciembre 31 de 2007, en lo referente al aporte local, en el estado de efectivo las redes zona suroccidental están por US\$1.509.847,96 y en el estado de inversión están por US\$1.687.162,73 presentando una diferencia de US\$177.314,77. Lo anterior genera incertidumbre acerca del costo real de las redes de la zona suroccidental.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

Las obras correspondientes a las redes de la Zona Suroccidental ejecutadas con aporte local equivalen a US \$ 1.687.162,73, lo cual se muestra en el estado de inversiones.

Los valores que se reflejan en la conciliación de inversiones acumuladas Vs. el estado de efectivo, los cuales suman US \$ 1.509.847,96 representan aquellas obras que a pesar de ser financiadas con dineros del Distrito de Cartagena, no representaron salidas de dinero dentro de la ejecución del proyecto, sino que ya habían sido construidas y fueron consideradas como parte del proyecto.

Es decir, se trata de dos informaciones diferentes, por lo que no tiene objeto su comparación.

Análisis de la comisión

De acuerdo a lo respondido por la entidad, la comisión de auditoría acepta los argumentos que aclaran la observación.

2. Comparados el Estado de Inversión Acumulada con el Estado de Inversión Detallado del informe financiero 2007, los costos directos BID en el estado de Inversión Acumulado están en US \$ 20.603.531,04 mientras que en el estado de Inversión Detallado los costos directos BID están en US \$ 19.755.516,97 presentando una diferencia de US \$ 848.014,07. Lo anterior genera incertidumbre acerca de los Costos Directos BID.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

El costo ejecutado con aportes del préstamo BID equivale a US \$ 19.755.516,97, el cual está registrado a tasas históricas, es decir a la fecha de recibo de la factura, de acuerdo a las normas de Contabilidad generalmente aceptadas.

Por su parte, el Estado de Inversión Acumulada refleja el valor de las obras a la tasa de cambio del día de la fecha de pago, ya que de esta forma exigía la presentación de la información en sus informes el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por tanto, en este caso, si se trata de la misma información, pero a tasas de cambio diferentes, reflejando la diferencia entre uno y otro el efecto de la diferencia en cambio.

Análisis de la comisión

De acuerdo a lo respondido por la entidad, la comisión de auditoría acepta los argumentos que permiten aclarar la observación.

3. El Costo de la construcción de la infraestructura para el saneamiento básico de los corregimientos de Ararca y Santana de acuerdo al estado de Inversiones a diciembre 31 de 2007 fue de US\$4.069.605,77, de los cuales el BID aportó US\$474.934,53 y el Distrito US\$3.594.671,24. Sin embargo, en la ayuda de memoria del cierre del préstamo 1089/OC-CO, pagina 5 punto 4 Aspectos Financieros "Tramite para la utilización de recursos generados por ahorros durante la ejecución del proyecto específicamente en el rubro *sin asignación específica*, se indica que por aportes del BID se invirtió un monto aproximado de US\$6.000.000 en el saneamiento básico de Ararca y Santana. Lo anterior genera incertidumbre acerca de la inversión efectuada en el saneamiento básico de Ararca y Santana.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena:

Durante la ejecución de las obras del Proyecto financiado con el BID, hubo un ahorro de aproximadamente US \$ 6 millones, los cuales fueron utilizados para ejecutar no sólo las obras de Ararca y Santa Ana, sino también las de Pasacaballos y Nelson Mandela, razón por la que el valor total es superior. Adicionalmente es necesario aclarar que, como queda expresado en el informe este era un valor aproximado y no representaba la cifra exacta del costo de estas obras.

Análisis de la comisión

De acuerdo a lo respondido por la entidad, la comisión de auditoría acepta los argumentos que permiten aclarar la observación.

4. Comparados el Estado de Inversión Acumulada con el Estado de Inversión Detallado del informe financiero 2007, los costos directos Contrapartida Local en el estado de Inversión Acumulado están en US\$19.531.035,77 mientras que en el estado de Inversión Detallado los costos directos BID están en US\$19.774.195,98 presentando una diferencia de US\$243.160,21. Lo anterior genera incertidumbre acerca de los Costos Directos Contrapartida Local.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena: Es la misma razón del punto 2, la diferencia obedece que se trata de informes sobre las mismas obras, pero a tasas de cambio diferentes.

Análisis de la comisión

De acuerdo a lo respondido por la entidad, la comisión de auditoría acepta los argumentos que permiten aclarar la observación.

5. En el anexo de propiedades, redes y equipos, la sumatoria en dólares del aporte local arroja la suma de US\$21.926.520,14, sin embargo al ser revisada el valor es US\$21.864.799,43 presentando una diferencia de US\$61.720,71. Esta diferencia sobrestima el valor de la propiedad, redes y equipos del aporte local en US\$61.720,71.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena: En este caso sí se trata de un error de transcripción contenido en el informe, ya que el costo financiero se informó por un valor de US \$ 502.278,06 y el valor correcto reflejado en los libros de contabilidad del proyecto es de US \$ 563.998,77, sin embargo el valor total en dólares del aporte local es correcto, es decir equivale a US \$ 21.926.520,14. Adjunto balance de comprobación en dólares del año 2007, para corroborar la cifra.

Análisis de la comisión

De acuerdo a lo respondido por la entidad, la comisión de auditoría acepta los argumentos que permiten aclarar la observación.

6. Comparados el monto total de los aportes (inversiones acumuladas) por US\$49.903.667,15 con el total del activo a diciembre 31 de 2007 por US\$49.366.649,70, presentan una diferencia de US\$537.017,45 generando una subestimación de US\$537.017,45 en el total del activo representado en Propiedades, Redes y Equipos.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena: Es la misma razón del punto 2 y el punto 4, la diferencia obedece que se trata de informes sobre las mismas obras, pero a tasas de cambio diferentes.

Análisis de la comisión

Teniendo en cuenta la respuesta de la entidad, la comisión de auditoría acepta los argumentos que permiten aclarar la observación.

7. Comparado el aporte de Aguas de Cartagena registrado en el patrimonio a diciembre 31 de 2010 por valor de \$26.572.974 (cifra en miles de pesos) con los aportes de Aguas de Cartagena registrados en las actividades de diseño, gerenciamiento y supervisión de proyecto por \$25.172.974 (cifra en miles de pesos) nos arroja una diferencia de \$1.400 millones de pesos, lo cual sobrestima el valor registrado en el patrimonio.

Respuesta por parte de Aguas de Cartagena: Esta diferencia obedece a que Aguas de Cartagena donó un aporte de \$ 1.400 millones al Proyecto del Banco Mundial, por lo tanto aparece registrado en el patrimonio como un aporte de la empresa y no como parte de las actividades de diseño, gerenciamiento y supervisión del proyecto, sino que fueron registrados como obras de aporte local.

Análisis de la comisión

Teniendo en cuenta la respuesta de la entidad, la comisión de auditoría acepta los argumentos que permiten aclarar la observación.

RESPUESTA DE AGUAS DE CARTAGENA A LA EVALUACION DE LA GESTION DEL INFORME PRELIMINAR.

Como resultado de la auditoría general adelantada al Proyecto de Acueducto, Alcantarillado y Manejo Ambiental de las Aguas residuales del Distrito de Cartagena, el informe de la Contraloría conceptúa “*que la gestión en las áreas y actividades auditadas fue eficiente y eficaz*”. El único componente que presenta observaciones es el del Emisario Submarino, del cual se derivan algunas observaciones que ya fueron contestados por nosotros en comunicación GER3 ACT 03620, a través de la cual dábamos respuesta al Oficio del 15 de febrero de 2011.

En el Informe Preliminar encontramos que la Contraloría acogió parcialmente los argumentos presentados por Acuacar en dicha comunicación y que las observaciones se consolidaron en siete hallazgos, cuyo sustento se recoge en el capítulo de los Resultados de la Auditoría que analiza la Gestión de Acuacar, y particularmente en la sección “Construcción del emisario submarino”.

Frente a los argumentos allí presentados queremos recordar que el contrato de obra respondía a un modelo impuesto por el Banco Mundial y que se inspiraba en el modelo contractual anglosajón, que establece una configuración contractual muy específica, en el que las responsabilidades son objetivas. Dicho esquema no podía ser modificado, y de ahí algunas de las restricciones que tuvo que enfrentar Acuacar al momento de poner en práctica sus rol como Contratante.

En efecto, el contrato establecía obligaciones de resultado en cabeza del Contratista y le otorgaba la autonomía operativa necesaria para realizar la obra. Así, los Pliego de condiciones de la contratación directa disponían que “*El Contratista será responsable de los métodos y medios para instalar el Emisario Submarino, sujeto a la revisión y aprobación por el Interventor.*” En efecto, una obra de esta naturaleza requiere conocimientos especializados por parte del ejecutor y, para garantizar su idoneidad y cumplimiento, Acuacar contrató la asesoría externa de *Halcrow Group Ltd* experta en este tipo de obras, para que realizará una auditoría técnica y ambiental del contrato de obra.

Cabe resaltar que éste fue el único componente del Plan Maestro que contó con interventoría externa; como Acuacar no contaba con los conocimientos técnicos necesarios para evaluar el desempeño del consorcio EDT, se suscribió el Contrato de Consultoría técnica y ambiental N° CONSUL-02-BM-2008, con la interventora Halcrow.

De conformidad con los términos de referencia de dicho contrato, el objeto y alcance de los servicios prestados por la firma interventora era el siguiente:

La interventoría integral del proyecto de Construcción del emisario submarino de Cartagena tiene el objeto de representar a Aguas de Cartagena, supervisar y controlar las actividades del contratista, para asegurar que el proyecto sea ejecutado de acuerdo con las especificaciones y normas técnicas establecidas, en concordancia con el Plan de Aseguramiento de la Calidad aprobado al Contratista así como verificar que se cumplan las actividades administrativas, legales, contables, financieras y presupuestales establecidas en los pliegos de condiciones o términos de referencia del contrato.

La naturaleza de la relación contractual que existía entre Acuacar y el consorcio EDT, así como la presencia de una firma interventora encargada de supervisar las actividades administrativas, legales, contables, financieras y presupuestales del Contratista, deben ser tenidas en cuenta al momento de evaluar el nivel de responsabilidad y el margen de acción que tenía Acuacar para ejercer un control efectivo sobre tales actuaciones.

En consecuencia, Acuacar ya inició acciones para que se determine la responsabilidad del consorcio contratista, de la interventora Halcrow y de otras empresas subcontratistas que participaron en las obras. Asimismo, ha afectado las respectivas garantías bancarias y se ha puesto en contacto con la Vicepresidencia de Integridad del Banco Mundial para solicitarle su apoyo en la recuperación de los montos que le corresponda pagar a cada una de las partes.

Análisis de la comisión

La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, dentro de sus competencias es la encargada de evaluar el nivel de responsabilidad de las acciones que tenían los que actuaron en el desarrollo del contrato de obra civil ALC-01-BM-2008.

ANÁLISIS DE LA COMISIÓN DE AUDITORIA A LA RESPUESTA DADA POR EL DISTRITO DE CARTAGENA Y AGUAS DE CARTAGENA A LOS HALLAZGOS DEL INFORME PRELIMINAR.

La comisión de auditoría procede a realizar el análisis de las respuestas presentadas por Aguas de Cartagena S.A. E.S.P y mantiene en firme los hallazgos cuyas responsabilidades implican al Distrito de Cartagena, debido a que el Distrito no presentó respuesta alguna al Informe Preliminar.

HALLAZGO 1.

El contrato de servicios de consultoría con la firma HALCROW GROUP LTD (en adelante “HALCROW”) fue adjudicado el 25 de septiembre de 2008. Para el mes de diciembre de 2008, HALCROW se comporta con la certeza de que estaría a cargo de la interventoría del contrato para el Emisario Submarino, situación que por ser posterior a la adjudicación no le resta transparencia al proceso de contratación de la interventoría. Los mismo se puede predicar en el caso del Consorcio EDT Marine Construction Cartagena Outfall (en adelante “el Consorcio”) que no sólo era adjudicatario sino que además ya había suscrito el contrato de obra civil el 11 de febrero de 2008.

Las acciones que adelanten tanto el contratista como el Interventor antes de la firma de las actas de inicio de los respectivos contratos, se asumen de forma unilateral, a su cuenta y riesgo y sin haber recibido recursos de la entidad contratante para su ejecución.

Tampoco encontramos contradicción con la cláusula 4 de la Sección II (IAP)¹ del pliego de condiciones que se refiere al origen de los materiales, planta o equipos del Contratista y otros suministros y servicios que deban proveerse de conformidad con el contrato en la medida en que Noruega es uno de los países elegibles, según las normas del BIRF sobre adquisiciones.

Análisis de la comisión: Si bien la cita de la cláusula a que se hace referencia puede estar errada, no es menos cierto que la observación dentro del contexto que nos ocupa, gira en torno a la asunción de riesgos por parte del contratante y la interventoría de permitir el primero e iniciar el segundo la ejecución de acciones contractuales sin estar cumplidos los requisitos formales, que contractualmente se habían estipulado, para actuar con toda propiedad. Dentro de los informes iniciales de la interventoría se corrobora este hecho, y no obstante la certeza que aparentemente tenía el contratista interventor, puede prestarse, una vez ejecutado parcialmente el contrato incumplido, como argumento dentro de los debates jurídicos que se sucinta. Por ello aunque la transparencia del proceso pueda no verse afectada como lo expone el sujeto de control, respecto de las actuaciones por cuenta y riesgo del contratista e interventor, si puede sobre este último predicarse una actuación que Acucar podía controlar o advertir y que al no hacerlo genera un riesgo para sí misma. Esto fue objeto de análisis durante el proceso auditor por lo que se mantiene la el hallazgo.

HALLAZGO 2:

El Plan Integral de Aseguramiento de la Calidad (PAAC) está previsto para la construcción del Emisario Submarino y no para la fabricación del tubo.

De conformidad con los Datos de Cotización, en su cláusula 1.05 literal f, el PAAC se pacta cuando el tubo, como insumo para la obra, ya se encuentre en Cartagena.

Dice dicha cláusula lo siguiente: “*Descripción del trabajo (...)*”

F) El contratista fabricará, entregará y almacenará la tubería PEAD y Piezas de 2,000 mm de diámetro nominal externo. La ubicación de las instalaciones en la vecindad de Cartagena para almacenaje de tubería podrá ser en el Puerto de Cartagena, en la APTPC, o en cualquiera otro local designado por el contratista y aprobado por la interventoría, siempre que el Interventor pueda realizar inspecciones a los acopios. Esta actividad incluirá, pero no estará limitada a lo siguiente:

...3) Presentación de un programa para el aseguramiento y control de calidad en la fabricación (...).”

Como se puede apreciar el numeral 3 antes referido habla de la presentación del PAAC una vez el tubo está almacenado en Cartagena.

Por otra parte, las características que debe cumplir el tubo, como insumo para el Emisario, son objetivas y verificables de conformidad con sus propias normas técnicas, que están definidas por instrumento

distinto y anterior al PAAC. Dichas características técnicas no son susceptibles de ser acordadas dentro del PAAC previsto para otro propósito y en un momento posterior a la llegada de la tubería a Cartagena. En conclusión, el tubo como insumo, por disposición expresa y especial, no requería la existencia previa del PAAC, por lo tanto, no se omitió actividad alguna al respecto.

Análisis de la comisión: En pliego, la subcláusula 5.6 de la Sección III – Datos de la Cotización, aparece claramente estipulado en la parte final que el PACC debía ser acordado entre ACUACUAR y el contratista después de que el contrato sea adjudicado. Por ello, en su momento se manifestó que la cláusula citada en la respuesta inicial solo fue conocida por la comisión luego de verificar con la entidad y el funcionario de enlace la fuente de dicha transcripción. No obstante se debe tener en cuenta que si bien lo expuesto abarca lo atiente a la actividades concernientes a la fabricación y movilización de la tubería, no lo es así con el PACC general del contrato que debía tener su génesis en el acuerdo de las partes contractuales y ser objeto de evaluación por parte de la interventoría, pero que de los informes de este último actor, se infiere, que tal compromiso no se efectuó, pues el contratista no cumplió con la presentación oportuna del dicho documento que debía incluir, según los términos del contrato, entre otros, los procedimientos para las diferentes actividades contempladas en el programa de obras. De ahí que si bien no era un requisito *sine qua non* para la ejecución de las actividades, si se constituía en un instrumento fundamental de control, seguimiento y evaluación del contrato. . Esto fue objeto de análisis durante el proceso auditor por lo que se mantiene el hallazgo.

HALLAZGO 3

Aguas de Cartagena pudo siempre, de manera adecuada y eficiente, hacer el seguimiento de la evolución financiera del contrato con base en los cronogramas físicos de actividades —documentos a los que se refiere esta observación— junto con la propuesta económica del contratista y el pliego de condiciones. Este control financiero regular fue el que le permitió a Aguas de Cartagena presentar los informes de gestión del proyecto (PMR, “Project Management Report”) necesarios para que el Banco Mundial hiciera los desembolsos respectivos, según lo estipulado en el Convenio de Proyecto.

Cuando el interventor consideró que la información inicialmente entregada por el contratista para efectos del control financiero era insuficiente, requirió nuevos insumos para garantizar dicho control y estos fueron suministrados por el contratista.

Análisis de la comisión: En su momento la comisión puso en conocimiento de la entidad la observación con la cita textual de los informes de interventoría y demás documentos relacionados en los cuales se fundamentaba la observación. La ejecución del contrato con las dificultades presentadas evidencia que al inicio del mismo se presentaron debilidades sobre el manejo presupuestal y el control formal al flujo de recursos. Por ello a dicho análisis nos remitimos para mantener el hallazgo.

HALLAZGO 4

En cuanto al anticipo, es importante aclarar que el Contrato Modificatorio No. 1 no se refiere a una renuncia por parte de Aguas de Cartagena a la garantía de anticipo sino de una renuncia del contratista a recibir el anticipo. No existe razón alguna para obligar a un contratista a constituir una garantía bancaria de anticipo, cuando el contratista ha renunciado a que se le entregue el anticipo. La garantía de anticipo encuentra su razón de ser en asegurar que los recursos que se entregan anticipadamente al contratista se utilicen en la ejecución del objeto contractual y no se distraigan en otros fines. Para el caso que nos ocupa, al haberse renunciado al anticipo por parte del contratista, no había cabida a la solicitud de esta garantía.

Esta modificación beneficia al Contratante porque elimina el riesgo del mal manejo del anticipo y tiene el efecto financiero positivo de no haber tenido que desembolsar antes el dinero correspondiente al anticipo. Así, y como se explica en el cuadro que se adjunta a esta correspondencia, el efecto previsible en el momento de la firma del modificatorio, ante la eventualidad de tener que utilizarla, nunca perjudica al contratante, pues siempre le sitúa en una mejor posición frente a la alternativa de haber entregado el anticipo.

Vale la pena precisar que para efectos de la situación de hecho actual en relación con el emisor no podría hacerse efectiva la garantía de correcto manejo del anticipo. Primero, porque el riesgo de mal manejo del anticipo no existió y, segundo, porque financieramente ese momento ya estaba agotado. Tampoco se puede perder de vista que la garantía por correcto manejo del anticipo disminuye a medida que se van haciendo los pagos imputables a este concepto, ya que la aseguradora no entregaría lo ya amortizado a través de las actas de obras previas. Por último, se puede afirmar que el incidente del emisor submarino durante la maniobra de transporte no tiene ningún nexo causal con las inversiones iniciales.

Análisis de la comisión: En su momento la comisión manifestó que *independientemente de la autonomía de la voluntad para la estipulación de la forma de pago, ello no puede poner en riesgo el interés jurídico del contratante; por lo que se repara conforme a la evidencia la falta de garantías que hoy pudieran exigirse en razón que las actuales no alcanzan a cubrir el monto de la suma pagada al contratista con la desventaja de que no existe el objeto del contrato cumplido a favor de la entidad. Se mantiene el hallazgo.*

HALLAZGO 5

Para abordar tanto este punto, relacionado con prórrogas, como otros atinentes a multas, es indispensable distinguir dos conceptos alusivos al paso del tiempo. Esto es, entre los plazos de ejecución y la vigencia del contrato.

Con los plazos se alude al tiempo o tiempos que tiene el contratista para la ejecución de diversas actividades en cumplimiento de distintas obligaciones del contrato. Mientras que con la vigencia del contrato se hace referencia al lapso de tiempo en el que el contrato tiene vida jurídica. Por lo tanto, la vigencia del contrato no sólo es más extensa que los plazos de ejecución sino que sobrevive a los mismos.

En el caso que nos ocupa, si bien el plazo de ejecución de la obra venció el 1 de diciembre de 2010, el contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 entre Aguas de Cartagena y el CONSORCIO EDT MARINE CONSTRUCTION CARTAGENA OUTFALL sigue vigente. En relación con el plazo de ejecución, el contrato establece que la construcción del emisor submarino en Punta Canoa debe ejecutarse en un plazo de dieciocho (18) meses. Si bien se tenía prevista como fecha de vencimiento del plazo de ejecución de obra el 26 de septiembre de 2010, el contrato fue suspendido temporalmente el día 18 de diciembre de 2009 y reanudado el día 22 de febrero de 2010, (suspensión de 60 días) lo que determina que el vencimiento de dicho plazo tendría lugar el día 1 de diciembre de 2010.

Por otro lado, la cláusula 42.3. de las Condiciones Generales del Contrato señala lo siguiente: *“La recepción definitiva de las obras constituirá el termino de la ejecución del presente contrato y liberará a las partes contratantes de sus obligaciones”.*

En relación con la prórroga para el plazo de ejecución de una de las obligaciones hito del contrato, como es la consistente en la llegada del Emisor Submarino a Punta Canoa podemos informar sin ambages que no fue solicitada ni por el Contratista, ni por el Interventor. Señala el contrato de consultoría con HALCROW -“Sección IV –Apéndices: Funciones Particulares del Interventor”- lo siguiente: *“El Interventor verificará y controlará que el contratista cumpla con la programación de actividades acordada (...). Deberá informar oportunamente a Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. sobre las novedades que se presenten”*

De otra parte, no hubo ningún elemento de juicio conocido por Aguas de Cartagena que hiciera pensar que se requeriría una prórroga para el plazo de ejecución de dicha actividad dado que la planeación, presentada por el Consorcio, para el traslado contemplaba el inicio de la maniobra de transporte desde Bahía Honda hasta Punta Canoa para el día 27 de noviembre y su duración según el Contratista sería de 12 horas a partir de la salida por la boya de mar de la Bahía de Cartagena. Es decir, que había cinco días para cumplir con una tarea que requería medio día. Con lo anterior queremos poner de presente que se tenía un margen de tiempo del mil (1000) por ciento para esa operación.

Por dificultades en la operación se suspendió el traslado de la tubería hasta el día martes 30 de noviembre de 2010, fecha en la que se dio inicio a la maniobra de transporte. Incluso, a pesar de las demoras, el Emisario salió con 37 horas de antelación al plazo de ejecución, es decir, con un margen de un poco más del 300 por ciento y debería arribar en el sitio para su localización y hundimiento a las 5:00 A.M. del día 1 de diciembre de 2010. A partir de ese momento debería comenzar una nueva etapa del contrato que es la de recepción provisional de la obra, regulada por la cláusula 41 de las Condiciones Generales del Contrato.

Por todo lo anterior, no era necesaria una prórroga de ese plazo para ejecutar dicha tarea. Tanto más en cuanto que, si se tiene claro que el vencimiento de ese plazo no es la extinción de la vigencia del contrato, la entidad contratante conserva después del 1 de diciembre las facultades y potestades de un contrato que aún hoy día tiene vida jurídica puesto que no se ha rescindido y, en consecuencia, el contratista sigue siendo deudor, y además moroso, de obligaciones contenidas en el contrato. Si faltara argumento sobre prórrogas se podría acudir además a la cláusula 19.24 de las Condiciones Especiales del Contrato que establece como límite para las prórrogas 1800 días.

Como ya se señaló en el punto anterior, no deben confundirse los plazos de ejecución de la obra establecidos en el contrato con la vigencia misma o vida del contrato. Si bien el plazo de ejecución de la obra venció el 1 de diciembre de 2010, el contrato de obra civil sigue vigente. Según la cláusula 20.1 de las Condiciones Generales del Contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 las multas se aplican *“en caso de retraso en la ejecución de las obras”*. Si se confundiera el plazo de ejecución de la obra con el plazo de vigencia del contrato, la imposición de multas por retraso en la ejecución de la obra, sería siempre inocua.

Las multas previstas en los contratos tienen, entre otras, la función de apremio ante incumplimientos en la calidad acordada y, sobre todo, ante incumplimientos en los plazos de ejecución de actividades. Si se partiera de la equivocada premisa de que el vencimiento del plazo para el cumplimiento de una obligación, por importante que sea en relación con el objeto contractual, implica el agotamiento de la vida o vigencia del contrato, nunca se podría aplicar una multa por retraso, puesto que es indispensable que el contrato esté vivo para imponer la mencionada medida pactada en el contrato.

Y si se persistiera en el razonamiento errado se llegaría al absurdo de que se debe estar dentro de una prórroga habilitante, que extiende un plazo para el cumplimiento de una obligación, para poder impartir una multa por vencimiento del plazo. Con este corolario se hace todavía más ostensible lo contradictorio de dicho planteamiento.

De otra parte, en este contrato no hay un único plazo. Tanto es así, que existe una cláusula que establece la manera de contar los distintos plazos. Además, en este contrato existen plazos posteriores al plazo de entrega de la obra, como se puede evidenciar en los establecidos en la cláusula 13.3 sobre el procedimiento de presentación de cuentas y en la cláusula 41 sobre recepción provisional de la obra, entre otras. La disposición sobre multas del contrato se refiere al retraso frente a los plazos, en plural.

En todo caso, según el contrato que nos ocupa, las multas pueden imponerse como acto independiente a la terminación del contrato. En efecto, dice la cláusula 20.1 de las Condiciones Especiales del Contrato: *“El incumplimiento por parte de EL CONTRATISTA de cualquiera de las obligaciones que contrae en virtud del presente contrato, dará derecho al CONTRATANTE a imponerle multas diarias y sucesivas equivalentes al uno por mil (1x1000) del valor total del contrato, por cada incumplimiento y mientras este subsista, incluidas el incumplimiento por cada día de demora respecto de la fecha prevista de terminación y/o el incumplimiento del Manual de Impacto Urbano y/o cualquier orden por escrito dada por la interventoría, sin que el monto total de la multa exceda del diez por ciento (10%) del valor del contrato. Si llegado a este monto EL CONTRATISTA continua incumpliendo, EL CONTRATANTE podrá dar por terminado el presente contrato, sin previo aviso y haciendo efectiva la póliza de cumplimiento. Las multas de que trata la presente cláusula pueden imponerse como acto independiente a la terminación del contrato y se harán efectivas por cobro a EL CONTRATISTA, caso en el cual se podrá deducir su valor del saldo que se llegare a adeudar a éste o en su defecto mediante el cobro a la Entidad Bancaria que haya garantizado el cumplimiento del contrato”* (Subrayas fuera de texto).

Esta posibilidad de imponer multas como acto independiente a la terminación del contrato, se deriva de la naturaleza que el contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 le otorga a las multas. En efecto, según el contrato que nos ocupa, las multas no son meras cláusulas de apremio que buscan estimular el

cumplimiento de las obligaciones contractuales cuando existe demora sino que también tienen una finalidad indemnizatoria. Esto se aprecia claramente en el inciso segundo de la cláusula 20.1. de las Condiciones Generales del Contrato en donde se indica que el pago de las multas, "(...) *representa una evaluación global para compensar al contratante por los daños y perjuicios resultantes del retraso en la ejecución de las obras..*".

Análisis de la comisión: Reitera la comisión que este argumento fue objeto de análisis en el proceso auditor cuyas conclusiones fueron oportunamente puestas conocimiento de la entidad. En su momento se expuso, entre otras razones, que era claro que el cumplimiento de los plazos debe ajustarse a las reglas del contrato. En caso del contrato de obra civil ALC-01-BM-2008 entre Aguas de Cartagena y el CONSORCIO EDT MARINE CONSTRUCTION CARTAGENA OUTFALL, la comisión acepta el planteamiento de la entidad en el sentido de que el contrato se encuentra vigente y que la prórroga debía ser solicitada por contratista y verificada o avalada por el interventor, como se desprende de los apartes citados por la entidad. No obstante, no es de recibo por parte de la comisión el argumento que se esboza por parte de Acuacar relativo a que no tenía elementos de juicio conocidos, para pensar que dicha actividad requería ampliación del plazo; ello toda vez que tal actividad, de no haberse presentado el siniestro, no completaba por sí misma, todas las actividades que requería la puesta en marcha del emisario, pues además del hundimiento, faltaban actividades tales como el acople de la tubería PEAD con la tubería GRP del emisario terrestre, instalación de difusores, entre otras, siendo parte de las obligaciones y actividades contempladas en la oferta y necesarias para la recepción de la obra.

Recordemos que no se puede aceptar totalmente la respuesta, porque de lo que se trata, no es del plazo de la actividad aisladamente considerada, que pudo tener un margen de operación amplio como lo expone la entidad en su respuesta, sino que el plazo general del contrato se encontraba en las postrimerías del límite fijado y tal actividad lo superaba. Además no se puede hacer abstracción que la entidad como contratante era el usuario primario de los informes de interventoría generados por Halcrow, y desde el primer informe hasta el final, se ponían de manifiesto los retrasos en que incurría el contratista en sus diferentes obligaciones, bien sobre presentación de documentos y procedimientos, o sobre desarrollo de actividades conforme al programa presentado. Por lo expuesto se mantiene el hallazgo.

HALLAZGO 6

Las multas como herramientas de apremio deben utilizarse cuando la entidad estime conveniente hacerlo, por la gravedad del incumplimiento o por su reiterada ocurrencia. No es cualquier incumplimiento el que puede generar la aplicación de sanciones contractuales, porque de lo contrario lo que logra la entidad es, por vía de los descuentos, desfinanciar al contratista y eventualmente llevarlo a que la ejecución deje de ser rentable para él y renuncie a la misma. No cumple con su labor la entidad que frente a cualquier incumplimiento, procede a la imposición de sanciones contractuales y cuya función no es la de sancionar a los contratistas incumplidos sino lograr que una obra se cumpla en las mejores condiciones posibles.

Más aun, es importante anotar que el ente de control tuvo acceso a la correspondencia cursada con el contratista en la cual consta que el contratante y la interventoría previnieron al contratista sobre la posibilidad de la aplicación de las multas, en caso de no reconducción de su conducta. Los oficios enviados en este sentido cumplieron su función disuasiva, sin necesidad de verse obligado el contratante a aplicarlas ya que en todos los casos el contratista procedió a la corrección de su conducta inadecuada. Finalmente, el hecho de que se hubieran impuesto o no multas durante la ejecución del contrato no tiene relación de causalidad alguna con el incidente que se investiga.

Análisis de la comisión: Este debate se surtió en su momento en desarrollo del proceso auditor, sobre el cual no se está allegando ningún otro elemento de juicio o raciocinio jurídico diferente o complementario al previamente expuesto, por lo que nos remitimos al análisis realizado sobre la respuesta a la observación formulada para mantener el hallazgo.

HALLAZGO 7

En relación con un eventual daño, de conformidad con lo que reconoce la propia Contraloría los pagos realizados se ajustan tanto al contrato como a la ley. De otra parte, la propiedad del tubo emisario sólo se transfería a partir de la entrega provisional de la obra por expresa disposición del contrato. En efecto, dice el numeral 41.8 de las Condiciones Generales del Contrato *“La recepción provisional implica la transferencia de la propiedad y de los riesgos al Contratante y constituye el punto de partida de las garantías contractuales, de conformidad con la cláusula 44 de las CGC”*.

Es pertinente tener en cuenta que el contrato sigue vigente para efectos del control fiscal posterior y selectivo. Así mismo, es importante mencionar que en el sistema de control fiscal colombiano no existen responsabilidades objetivas. Además, en el caso que nos ocupa, la situación de hecho en relación con el emisario está directamente relacionada con la responsabilidad legal y contractual del contratista.

En este orden de ideas, Aguas de Cartagena, a partir del incidente y ajustándose al rigor del contrato, ha iniciado una serie de acciones tendientes a hacer efectivas las responsabilidades del contratista, entre otras: (a) apremiar al contratista para el cumplimiento de sus obligaciones, mediante la aplicación de multas viables y legítimas; (b) gestionar ante el Banco Mundial la conducción de una verificación por parte de la Vicepresidencia de Integridad del Banco en miras a que el contratista sea inhabilitado para futuros contratos con el Banco u otras entidades de crédito multilateral o de fomento; (c) participar activamente en la investigación del incidente marítimo por parte de la autoridad competente, Capitanía del Puerto en la cual concurrimos como víctimas; (d) hacer efectiva la garantía incondicional de cumplimiento; e) hacer efectiva la rete-garantía y f) preparar una demanda de arbitramento para resolver la controversia, como está previsto en el contrato.

Por todo lo anterior, creemos que no se evidencia un daño patrimonial al Estado. En efecto, la jurisprudencia constitucional al referirse al daño en el cual puede fundarse un proceso de responsabilidad fiscal, ha precisado que al mismo se aplican las características generales del concepto del daño: cierto, especial, anormal, cuantificable y actual.

Desde esta perspectiva y de conformidad con la normatividad vigente, para acreditar responsabilidad fiscal el daño debe ser pasado, esto es, consolidado; no futuro y mucho menos eventual, porque en esta particular materia la ley exige certeza sobre la existencia del daño, y las acciones encauzadas por Aguas de Cartagena y la administración distrital para atender el grave incidente del Emisario Submarino se encuentran en ejecución, y es prematuro reprochar su alcance o sus efectos. Téngase en consideración que apoyados en la característica principal del daño patrimonial, la certeza del mismo excluye que su valoración sea hipotética o genérica.

En el caso que nos ocupa, enfrentamos los efectos de un incumplimiento contractual, con lo cual la responsabilidad del contratista de obra —quien a su vez también es sujeto de control fiscal— debe ser materia de análisis por parte del ente de control, con el propósito que coadyuve en el ejercicio de sus competencia con las acciones eficaces que sirvan para proteger los intereses públicos afectados por el contratista.

Por último, es importante aclarar que el plazo de ejecución se pactó en 18 meses, siguiendo la oferta realizada por el mismo contratista, quien afirmó poder ejecutar la obra en ese plazo y no en el de 24 meses.

Análisis de la comisión: Sobre esta respuesta, la que se genera ante observación formulada por la comisión se manifestó en este sentido: “En relación con la respuesta y análisis que realiza Aguas de Cartagena, del cual se interpreta que el daño es eventual es decir, no es cierto, y que al estar vigente el contrato el control de esta Entidad es posterior y selectivo, significando que no podríamos asumir conocimiento alguno respecto al caso, esta entidad se separa de este impreciso argumento.

Puesto que el criterio de que la Contraloría aun no puede asumir el conocimiento del examen del citado daño y la eventual responsabilidad, en razón a la vigencia del contrato es negar que estamos ante un hecho real y evidente del incumplimiento del contratista de su obligación principal y de la existencia de unos pagos efectuados a favor del mismo sin que se hayan recuperado. Estos hechos constituyen un daño patrimonial, por tanto no es válida la explicación arriba señalada por la Empresa Aguas de Cartagena.

Lo anterior se explica en razón a que el detrimento patrimonial puede tener un origen contractual, es decir producido con ocasión de la celebración y/o ejecución de un contrato estatal, y que los procesos de

responsabilidad fiscal, son la forma por excelencia a través de la cual las Contralorías cumplen con su función fiscalizadora de la gestión de los dineros públicos, mucho más cuando se tiene en cuenta que la posibilidad de declarar la existencia de la responsabilidad fiscal, con sus consecuencias, forma parte de la naturaleza de los juicios fiscales.

Tenemos que la ley 610 de 2000 define en el ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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”.

Conforme a la norma, el daño se refiere a los fondos o bienes públicos, que sufran detrimento ó demérito como en el caso; por lo que así las cosas, el daño fiscal está referido a los bienes o recursos públicos bajo la competencia del titular de la gestión fiscal, administrativa de un servidor público o de un particular según el caso, y no depende que se espere agotar los tramites y acciones que plantea en su escrito para entonces si hablar de un daño cierto.

Ahora, las acciones adelantadas por la entidad ante el incumplimiento del contrato, son las que le corresponden como ejecutor del proyecto, lo cual no enerva ni aplaza la acción del organismo de control fiscal, sucedería diferente en el caso que hubiera una recuperación de lo que hoy es la perdida para el patrimonio público distrital.

De igual forma otro es el campo de la norma en lo que contiene el criterio de responsabilidad y de imputación del daño antijurídico, lo cual debe ser, se precisa del resultado, del eventual proceso que se adelante.”

Por tratarse de respuesta que fue objeto de análisis en los términos arriba expuestos y no haberse formulado ningún elemento nuevo que permita a este ente de control considerar un cambio en la situación fáctica, se mantiene el hallazgo con los alcances determinados.