

Doctor
OLMEDO DE JESÚS LÓPEZ MARTÍNEZ
Director General
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Email: contactenos@gestiondelriesgo.gov.co
olmedo.lopez@gestiondelriesgo.gov.co

Asunto: Comunicación Resultados Proceso Atención Denuncia 2022-257168-82111-SE,
con Radicado 2022ER0202658.

Respetado Doctor López.

La Contraloría General de la República a través de la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura atendió la denuncia indicada en el asunto, relacionada con presuntas irregularidades respecto a la ejecución del Contrato de obra 57833-PTSP-072-2020, financiado con recursos del Fondo Todos Somos PAZcífico - FTSP, donde la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es la Entidad Ejecutora.

En desarrollo del control fiscal efectuado y como resultado de la actuación realizada, se estableció un (1) hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal, el cual se relaciona a continuación:

Hallazgo Nro. 1. Contrato de obra 57833-PTSP-072-2020 Optimización y ampliación acueducto cabecera municipal de Guapi. Obras sin terminar e infraestructura no funcional. Administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Descripción

Durante el desarrollo del Contrato de obra 57833-PTSP-072-2020 se presentaron continuos atrasos e incumplimiento en la ejecución del cronograma de obra de parte del contratista, finalizando el plazo de ejecución contractual sin la culminación las obras contratadas, las cuales quedaron inconclusas.

El recurso público invertido en la ejecución del proyecto no cumplió con la finalidad de la contratación realizada, se pagaron recursos por la construcción parcial de algunas unidades constructivas que actualmente no son funcionales.

Criterios y Fuentes de Criterio

Constitución Política de Colombia de 1991.

“Artículo 209º.- La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la

“ARTÍCULO 3. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”

*“ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:
(...)*

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

9o. Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.”

*“ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:
(...)*

*2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse.
(...)*

4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.”

“ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

*“ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:
(...)*

3o. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.”

“ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

Ley 489 de 1998, "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

“Artículo 3°. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARÁGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.”

Ley 610 de 2000, “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”

Artículo 2. Principios orientadores de la acción fiscal. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.

“Artículo 3. Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores

públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

(...)

Artículo 4. Objeto de la Responsabilidad Fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Parágrafo 1. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

(...)

Artículo 5. Elementos de la responsabilidad fiscal La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Artículo 6. 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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

Ley 1474 de 2011, “Por medio de la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

“ARTÍCULO 82. RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la

celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.”

“Artículo 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. (...)”

Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”

Si bien la Ley 734 de 2002 fue derogada a partir del 29 de marzo de 2022 por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021 (salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el 28 de diciembre de 2023), para el momento en que ocurrieron los hechos se encontraba vigente el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el cual establecía:

“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...)”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se con el derecho disciplinario”.

“ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente(...)”

Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

“ARTÍCULO 185. FONDO PARA EL DESARROLLO DEL PLAN TODOS SOMOS PAZCÍFICO. Créase un patrimonio autónomo denominado Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o por la entidad o entidades que este defina. Este fondo tendrá por objeto la financiación y/o la inversión en las necesidades más urgentes para promover el desarrollo integral del litoral Pacífico.

*En desarrollo de su propósito el mencionado patrimonio autónomo podrá:
(...)*

4. Suscribir convenios o contratos con entidades públicas para desarrollar el propósito del Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico.

5. Celebrar operaciones de financiamiento interno o externo, a nombre de patrimonio autónomo para lo cual la Nación o las Entidades Territoriales podrán otorgar los avales o garantías correspondientes.

(...)"

Decreto 2121 de 2015, "Por el cual se modifica la Parte 15 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con el Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico"

"ARTÍCULO 1º. Modificase la Parte 15 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, la cual quedará así:

"PARTE 15

DISPOSICIONES ESPECÍFICAS AL FONDO PARA EL DESARROLLO DEL PLAN TODOS SOMOS PAZCÍFICO

ARTÍCULO 2.15.1. Naturaleza del Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico. **El Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico** (en adelante el Fondo, creado mediante el artículo 185 de la Ley 1753 de 2015 **es un patrimonio autónomo administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o por la entidad o entidades que éste defina.**

PARÁGRAFO 1º. **El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en uso de la facultad otorgada por el artículo 185 de la Ley 1753 de 2015** y para efectos de la operatividad y funcionamiento del Fondo, **podrá definir a través de resolución, la administración del mismo en: (i) una entidad encargada de la ejecución y ordenación del gasto (en adelante la Entidad Ejecutora)** y/o; (ii) en una entidad que conserve y transfiera los recursos, y que actúe como vocera del patrimonio autónomo (en adelante Entidad Fiduciaria). Subrayado y negrilla elaborado por el auditor.

PARÁGRAFO 2º. La Entidad Ejecutora y la Entidad Fiduciaria tendrán que definir a través de un reglamento (en adelante Reglamento Operativo), las condiciones en las que se desarrollará la relación entre ambas entidades para la realización de las funciones y obligaciones asignadas a cada una en esta Parte 15 (en adelante Parte), incluyendo la definición de la comisión fiduciaria. (...)"

Resolución 4060 de 2015, "Por la cual se define a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) como una de las entidades administradoras del Fondo para el desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico".

"Artículo 1. Definición Entidad Ejecutora. **Definir a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) como la Entidad Ejecutora del Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico.**

Parágrafo. Estarán a cargo de la Entidad Ejecutora las obligaciones establecidas en la Parte 15 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015.

Artículo 2. Suscripción de Reglamento Operativo. **La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) como la Entidad Ejecutora y la entidad que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público defina como la Entidad Fiduciaria del Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos Pacífico,** deberán suscribir un Reglamento Operativo, en el cual se definan las condiciones en las que se desarrollará su relación para la ejecución de las funciones y obligaciones asignadas a cada una de ellas, incluyendo la definición de la comisión fiduciaria,

lo relativo a las instrucciones que se otorguen en desarrollo de dicha relación, la forma y tiempos en que se le dará cumplimiento a tales instrucciones, las obligaciones y derechos de cada entidad de conformidad con las actividades y competencias propias de cada una de ellas, el comité fiduciario, la forma en que se efectuarán los pagos, los desembolsos y transferencias de bienes, instancias de comunicación entre ambas entidades y demás aspectos que se requieran". Subrayado y negrilla elaborado por el auditor.

Contrato de obra 57833-PTSP-072-2020

"En consecuencia, las partes Contratante y Contratista acuerdan lo siguiente:

(...)

3. En consideración a los pagos que el Contratante hará al Contratista como en lo sucesivo se menciona, el Contratista por este medio se compromete con el Contratante a ejecutar y completar las Obras y a subsanar cualquier defecto de estas de conformidad y en todo respecto con las disposiciones del Contrato."

Condiciones Generales del Contrato (CGC)

"1. Definiciones

(...)

(ee) Las **obras** es todo aquello que el Contrato exige al Contratista construir, instalar y entregar al Contratante como se define en las CEC."

"17. Terminación de las obras en la fecha prevista.

17.1 El contratista podrá iniciar la construcción de las obras en la Fecha de Inicio y deberá ejecutarlas de acuerdo con el Programa que hubiera presentado, con las actualizaciones que el Interventor hubiera aprobado, y terminarlas en la Fecha Prevista de Terminación."

Contrato Marco de Servicios de Consultoría 57833-PTSP-104-2020

"1. Los siguientes documentos adjuntos al presente Contrato se considerarán parte integral de este, así como de los Contratos Derivados, a saber:

(a) Condiciones Generales del Contrato (incluido el anexo 1, "Política del Banco: Prácticas corruptas y fraudulentas");

(b) Condiciones Especiales del Contrato;

(c) Apéndices:

Apéndice A: Términos de referencia

(...)"

"APÉNDICE A: TÉRMINOS DE REFERENCIA

(...)

4. OBLIGACIONES DEL CONSULTOR:

a. OBLIGACIONES GENERALES.

(...)

5. Exigir al Contratista de obra y al consultor de diseños el cumplimiento del programa de inversiones y/o programación de obra y/o diseños.

(...)

20. Adoptar medidas tendientes a prevenir eventuales controversias entre contratante y Contratista de obra.

(...)

21. *Propender porque la ejecución del contrato de obra no se interrumpa.*
(...)

22. *Certificar el cumplimiento de las obligaciones del Contratista de obra acorde con la realidad de la ejecución contractual y emitir los respectivos informes.*
(...)

c. OBLIGACIONES TÉCNICAS:

(...)

12. *Controlar el avance de los trabajos de acuerdo con los programas y efectuar las evaluaciones periódicas correspondientes; Establecer los incumplimientos y recomendar las sanciones y correctivos que correspondan.*

(...)

35. *Controlar el cumplimiento de los programas de trabajo, efectuar modificaciones a los mismos dentro de los plazos aprobados y controlar los programas por el sistema de ruta crítica con la supervisión del Equipo Ejecutor. Estudiar los incumplimientos y recomendar sobre la aplicación de las sanciones.”*

Condición

El Contrato de obra Nro. 57833-PTSP-072-2020 cuyo objeto es “*Optimización y ampliación del sistema de acueducto de la cabecera municipal de Guapi, departamento del Cauca, Colombia - Etapa I*”, fue suscrito el 21 de julio de 2020 por el Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico – FTSP, representado legalmente por la Fiduciaria La Previsora S.A., entidad designada mediante Resolución 4075 de 2015 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP.

La Entidad Ejecutora de los proyectos del Fondo para el desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico – FTSP es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, designada mediante la Resolución 4060 de 2015 expedida por el MHCP. Los recursos asignados para la ejecución del contrato de obra citado anteriormente corresponden al Contrato de Préstamo BIRF 8649-CO suscrito entre el Gobierno Nacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

El contrato de obra inició ejecución el 13 de enero de 2021, contando con un plazo inicial de 10 meses y un valor de \$12.538.290.800. Mediante el Otrosí Nro. 1 suscrito el 05 de noviembre de 2021, se prorrogó el plazo de ejecución por un término de 114 días calendario, fijando el nuevo plazo hasta el 06 de marzo de 2022.

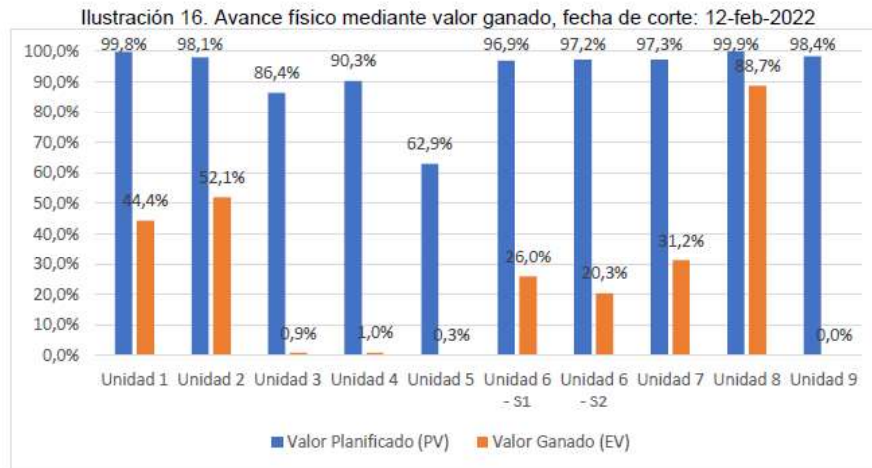
Durante el transcurso de la prórroga concedida al contratista, se evidenciaron atrasos en la ejecución de las actividades constructivas e incumplimiento en el avance del cronograma de obra, lo cual se determina a través de los informes mensuales de interventoría. A continuación, se presenta el estado de avance físico del proyecto reportado por la interventoría en su Informe mensual Nro. 13 correspondiente al periodo del 13 de enero al 12 de febrero de 2022, el inmediatamente anterior a la fecha de terminación del plazo contractual establecido en el Otrosí Nro. 1:

Imagen 1. Avance físico contrato de obra a 12 de febrero de 2022

2.7.3.1 Valor ganado físico

A continuación, se presentan los valores para los diferentes datos de entrada conforme lo explicado:

UNIDAD	C1 Valor Planificado (PV)	C2 Valor Ganado (EV)	C3 = C2 Costo Real (AC)
UNIDAD 1 POZO PROFUNDO AEROPUERTO	\$ 2.136.218.214,00	\$ 951.035.546,55	\$ 951.035.546,55
UNIDAD 2 - LINEA DE IMPULSIÓN POZO AEROPUERTO A PTAP	\$ 811.215.970,00	\$ 430.618.816,20	\$ 430.618.816,20
UNIDAD 3 PTAP	\$ 143.063.676,00	\$ 1.413.353,94	\$ 1.413.353,94
UNIDAD 4 TANQUE SEMIENTERRADO INCLUYE TANQUE DE CONTACTO	\$ 914.914.636,00	\$ 9.805.400,70	\$ 9.805.400,70
UNIDAD 5 CASETA DE BOMBEO A TANQUE ELEVADO	\$ 759.202.938,00	\$ 3.266.623,95	\$ 3.266.623,95
UNIDAD 6 REDES DE DISTRIBUCIÓN SECTOR 1	\$ 2.937.891.409,00	\$ 786.895.520,62	\$ 786.895.520,62
UNIDAD 6 REDES DE DISTRIBUCIÓN SECTOR 2	\$ 3.514.724.656,00	\$ 734.926.053,70	\$ 734.926.053,70
UNIDAD 7 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL	\$ 263.676.237,00	\$ 84.557.158,00	\$ 84.557.158,00
UNIDAD 8 PLAN DE GESTIÓN SOCIAL	\$ 149.376.730,00	\$ 132.619.971,70	\$ 132.619.971,70
UNIDAD 9 RESTAURACIÓN AMBIENTAL URBANA	\$ 116.859.002,00	\$ -	\$ -



Fuente: Informe mensual de interventoría Nro. 13 correspondiente al periodo del 13 de enero al 12 de febrero de 2022.

Como se observa en la imagen anterior, es evidente el estado de atraso en la ejecución de las obras, estableciéndose que en la mayoría de las unidades de ejecución del proyecto se presentaban bajos porcentajes de avance (barra color naranja) respecto de lo programado (barra color azul). Pese a la situación descrita anteriormente, la interventoría no solicitó el inicio de proceso sancionatorio a la Entidad ejecutora por los incumplimientos en el cronograma de ejecución de las obras, como acción conminatoria que logrará la toma de medidas correctivas y activación de mecanismos de contingencia de parte del contratista de obra, con el fin de superar la situación respecto del elevado atraso.

El 04 de marzo de 2022 se suscribió el Otrosí 2 al Contrato de obra Nro. 57833-PTSP-072-2020, mediante el cual se adicionó el contrato en un valor de \$3.083.341.920 y se prorrogó al plazo de ejecución por 153 días calendario, fijando como fecha de terminación el 06 de agosto de 2022. Lo anterior, justificado principalmente por el cambio de técnica constructiva para la instalación de la tubería de las redes de distribución, aprobándose

su ejecución a través de la instalación de tubería por el método de perforación horizontal dirigida.

Posteriormente, se continuaron evidenciando los atrasos de parte del contratista de obra, quien persistió con el incumplimiento en la ejecución del cronograma de obra, además, no cumplió los compromisos generados en diferentes escenarios con la interventoría y la supervisión, en cuanto a contar con el personal operativo suficiente para ejecutar las actividades constructivas, disponibilidad de materiales en el sitio de obra y la maquinaria requerida especialmente para realizar la instalación de tubería mediante la metodología aprobada.

Ante la situación generada, a través del oficio CO-GUAP-0174-2022-VT del 23 de mayo de 2022, la interventoría presenta a la UNGRD el Informe de presunto incumplimiento del contratista solicitando el inicio del proceso administrativo sancionatorio correspondiente, conforme con lo estipulado en las Condiciones Generales del Contrato (CGC).

Dicho informe fue presentado por la interventoría en su versión 2, mediante oficio CO-GUAP-0198-2022-VT del 16 de junio de 2022, atendiendo las observaciones presentadas por la UNGRD. En este informe se tomó como fecha de corte para la fijación de las actividades incumplidas el 06 de junio de 2022, estableciéndose para este corte un avance ejecutado del 23,27% frente a un avance programado del 88,78%.

Una vez adelantado por parte de la UNGRD el proceso administrativo sancionatorio contractual, iniciado el 08 de agosto de 2022, mediante la Resolución Nro. 1066 del 09 de noviembre de 2022 se declaró el incumplimiento total y definitivo del contrato, ordenándose el pago de los daños y perjuicios atribuibles al contratista fijados por un monto de \$2.110.035.157. De acuerdo con la información suministrada por la Entidad, no se ha realizado pago de parte del contratista y/o garante correspondiente a la sanción impuesta. No se evidencia de parte de la Entidad el inicio de los respectivos procesos de reclamación ante la aseguradora y de cobro coactivo.

En visita realizada por la CGR al sitio de ejecución de las obras el 20 de abril de 2023, se encontraron todas las unidades constructivas sin terminar y no funcionales, como se describe a continuación:

- Unidad 1. Construcción pozo profundo sector aeropuerto: se encuentra el cabezal del pozo con su respectivo sello y tapa sanitaria. De acuerdo con el informe final de interventoría, de este elemento se realizó la perforación, adecuación e instalación de tubería y filtros, lavado y desarrollo del pozo, prueba de bombeo, cementada y sellada del pozo. No es funcional, puesto que no se instaló la motobomba ni se culminaron las redes eléctricas y caseta de bombeo.
- Unidad 1. Redes de media y baja tensión: Se encuentra tendida la red de media tensión hasta el transformador, faltan algunos accesorios y montajes eléctricos, además, no se ejecutó la red de baja tensión hasta la caseta de bombeo.
- Unidad 1. Caseta de bombeo pozo aeropuerto: se ejecutó la cimentación y columnas, se encuentra colocado el refuerzo de las vigas aéreas a intemperie.

Imágenes 2. Estado actual actividades constructivas Unidad 1.



Pozo profundo, caseta de bombeo,



Red media tensión y transformador

Fuente: fotografías tomadas en visita realizada por la CGR el 20 de abril de 2023

- Unidad 2. Línea de impulsión pozo aeropuerto a PTAP: se instalaron algunos tramos de esta línea, de acuerdo con el reporte de interventoría se instalaron 341 m., de los cuales se pagaron en actas parciales 69 m., puesto que respecto a los tramos restantes no se realizó prueba hidrostática. No es funcional; la tubería instalada no es continua y falta por instalar el 79% de la línea de impulsión.
- Unidad 3. Planta de tratamiento de agua potable (PTAP): respecto a esta estructura ya existente, se proyectó construir una torre de aireación en fibra de vidrio y un sistema de desinfección con cloro gaseoso. Solo se ejecutaron actividades preliminares de replanteo y demolición.
- Unidad 4. Tanque semienterrado: se realizaron actividades preliminares correspondientes a replanteo e instalación parcial de pilotes.
- Unidad 5. Caseta de bombeo a tanque elevado: se realizó la demolición de la estructura existente, construcción de caseta provisional y traslado de bombas con sus

respectivas acometidas eléctricas y adecuación de conexiones hidráulicas. En relación con la nueva estructura contratada, no se realizaron intervenciones.

Imágenes 3. Estado actual actividades constructivas Unidades 4 y 5.



Pilotes hincados y traslado bombas a caseta provisional

Fuente: fotografías tomadas en visita realizada por la CGR el 20 de abril de 2023

- Unidad 6. Redes de distribución: se instalaron algunos tramos de la tubería correspondiente a la red de distribución para los sectores 1 y 2. Según lo reportado en el informe final de interventoría, para el sector 1 se instalaron 1.664 m. de tubería que representa el 15,68% de avance para esta actividad y respecto al sector 2 se reporta la instalación de 2.263 m. que corresponden al 23,01% de avance. Ningún tramo es funcional ni puede entrar en operación, puesto que falta la mayor parte de la red principal de distribución por instalar y no existe continuidad con los tramos de tubería instalada.

Imágenes 4. Estado actual actividades constructivas Unidad 6.



Instalación parcial redes de distribución

Fuente: fotografías tomadas en visita realizada por la CGR el 20 de abril de 2023

En la visita realizada se observó desde fuera de una bodega ubicada en la Carrera 2 con Calle 11 Barrio San Pablo, la tubería en polietileno de diferentes diámetros almacenada que no fue instalada por el contratista, sin embargo, esta fue recibida por la interventoría y pagada en actas parciales de obra como suministro.

Imágenes 5. Tubería no instalada en bodega.





Tubería no instalada, pagada como suministro almacenado en bodega
Fuente: fotografías tomadas en visita realizada por la CGR el 20 de abril de 2023

El pago al contratista de la tubería en polietileno sin estar instalada, no es consecuente con el alcance del contrato consistente en la ejecución de las obras para la optimización y ampliación del sistema de acueducto de la cabecera municipal de Guapi en su Etapa I, entre ellas la construcción de las redes de distribución de los sectores 1 y 2. La tubería pagada como suministro se encuentra actualmente en una bodega inadecuadamente almacenada, con alto riesgo de sufrir deterioro y daños, además, sin tener certeza de que se concrete su efectiva instalación, dada la finalización del contrato de obra.

Se presentaron falencias en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del interventor en relación con el efectivo seguimiento y control al contrato de obra, puesto que no se evidenciaron acciones oportunas y eficaces de su parte con el fin de conminar al contratista para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, especialmente, en lo referente al avance de ejecución del cronograma de obra.

Asimismo, por parte de la supervisión de la Entidad al contrato de interventoría no se realizaron las gestiones pertinentes y oportunas para que el interventor en cumplimiento de sus obligaciones efectuara las acciones conminatorias adecuadas en términos de oportunidad y eficacia buscando que el contratista de obra diera cumplimiento a la ejecución del cronograma establecido.

Así las cosas, la inversión de los recursos públicos destinados para la ejecución del contrato de obra no cumplieron con la finalidad de la contratación realizada, se pagaron recursos por la construcción parcial de algunas unidades constructivas que actualmente no son funcionales, además, se realizaron pagos por concepto de labores de interventoría que también hacen parte de los recursos invertidos para la ejecución del proyecto.

De acuerdo con lo anterior, se generó un posible daño patrimonial al Estado en un monto de \$4.390.775.550, correspondiente a los recursos invertidos en la ejecución del proyecto, como se detalla a continuación:

Tabla Nro. 1: Recursos invertidos en la ejecución del proyecto. Valores pagados por concepto de contratos de obra e interventoría

CONCEPTO	VALOR
Valor pagado Contrato de obra 57833-PTSP-072-2020. Conforme al Acta de recibo parcial de obra Nro. 5 del 17 de mayo de 2022 (última suscrita).	\$3.306.264.973
Valor pagado Contrato de interventoría 57833-PTSP-124-2020. Según lo establecido en el Acta de pago y recibo parcial de interventoría Nro. 8 del 24 de agosto de 2022 (última suscrita).	\$1.084.510.577
Valor total recursos invertidos	\$4.390.775.550

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Entidad.

El presente hallazgo tiene alcance fiscal por \$4.390.775.550, conforme a lo establecido en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, y presunta incidencia disciplinaria por inobservancia de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (principios de eficacia y economía); en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 (principios de economía y eficacia); en el artículo 3, numerales 1, 4, 5 y 9 del artículo 4, numerales 2 y 4 del artículo 5, artículo 23, numerales 3 y 4 del artículo 25 y numerales 1 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; artículos 82 y 84 de la Ley 1474 de 2011; numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019; numeral 17.1 de las Condiciones Generales del Contrato (CGC) y numeral 3 del Contrato de obra 57833-PTSP-072-2020; numerales 5, 20, 21 y 22 del literal a. y numerales 12 y 35 del literal c. del Contrato Marco de Servicios de Consultoría 57833-PTSP-104-2020.

Respuesta de la Entidad:

“(…)

De conformidad con lo anterior, es necesario informar que las actuaciones de interventoría y de la supervisión, en el marco del seguimiento al cumplimiento del objeto del contrato referido en asunto, definieron el 05 de abril de 2022, luego de menos de un mes de suscrito el Otrosí No. 2, informó al FTSP las situaciones de inactividad por parte del contratista CONSORCIO ACUEDUCTO GUAPI FASE 1, que posteriormente dieron origen al proceso que declaró el incumplimiento de parte del mencionado contratista.

Se representa a continuación la trazabilidad de las actuaciones desplegadas por la Interventoría y la supervisión que llevaron a la declaratoria de incumplimiento del Contrato de Obra No. 57833-PTSP-072-2020:

(…)

De conformidad con el contexto del presente memorial, no se comparte los argumentos expuestos como condición dentro del oficio del asunto, y menos las normas que se utilizan como criterio para estructurar la observación, toda vez que la conclusión sobre un posible detrimento patrimonial adolece de los presupuestos que sobre el particular establece la ley 610 de 2000, la cual en su artículo 6 establece:

“ARTÍCULO 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.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

De acuerdo con el alcance del Contrato de Obra No. 57833-PTSP-072-2020, se buscó la construcción de un (1) pozo profundo en el sector del aeropuerto, construcción de una (1) estación de bombeo de agua cruda, suministro e instalación de 1.605 m de aducción, optimización de la planta de tratamiento, construcción de un (1) tanque de almacenamiento, construcción de una (1) estación de bombeo de agua potable, construcción de la red de distribución en los sectores 1 y 2; y suministro e instalación de 1.814 acometidas domiciliarias de ½, no obstante el ante el incumplimiento del contratista, el FTSP, a través de la interventoría y la supervisión de esta, hizo lo que el ordenamiento jurídico le permitía, a la luz del clausurado del contrato, esto es, promover ante la Unidad Nacional del Gestión del Riesgo de Desastre -UNGRD como entidad ejecutora, el trámite y la consecuente declaración de incumplimiento, lo cual hoy permite al FTSP, la liberación de saldos del contrato 57833-PTSP-072-2020, para proceder a la estructuración de un nuevo proceso contractual, que permita la finalización de los faltantes en que incurrió el contratista de obra.

En efecto, si bien las obras como lo reconoce el propio informe de la Contraloría están inconclusas, lo cierto es que el FTSP, mantiene el proyecto vigente de conformidad con las faces en que fueron concebidas y que asumió el FTSP a través del préstamo del Banco Mundial, pues el alcance del Plan Maestro de Acueducto del Municipio de Guapi, corresponde al responsable de la prestación del servicio público correspondiente. La estructuración de un nuevo contrato frente a la Fase I, la cual fue contemplada en el contrato objeto de la presente, cuyo propósito es la terminación de los faltantes, además de que la totalidad de las obras sean funcionales, de suerte que los recursos que se pagaron en el marco de la ejecución del contrato 57833-PTSP-072-2020, así como los que se pagaron por la interventoría, correspondieron a las obras realmente ejecutadas y a servicios realmente prestados de parte de la interventoría, que de modo alguno, pueden interpretarse como un daño patrimonial, no sólo por cuanto el FTS no ha incurrido en ninguno de los verbos rectores que sobre el particular contempla la Ley 610 de 2000, para incurrir en la definición normativa de daño patrimonial al estado, sino por cuanto las actuaciones, tanto de la interventoría como de la supervisión, fueron oportunas y eficaces en producir la declaratoria de incumplimiento, como en efecto se hizo, y que permite la reclamación de perjuicios en contra del Contratista y de la aseguradoras en cuantía de MIL QUINIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL DOSCIENTOSSETENTA Y DOS PESOS CON TRES CENTAVOS M/CTE (\$1.562.163.272.03), que corresponde al valor de la totalidad de lo amparado por la Garantía de Cumplimiento pactada en la cláusula décima contractual y, por ende, de lo atribuible a la inexecución absoluta del Contrato y otro, al monto de QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS CON SETENTA Y TRES CENTAVOS M/CTE. (\$547.871.884,73), restante que corresponde al valor de los daños y perjuicios atribuibles al Contratista CONSORCIO GUAPI FASE 1, lo que hace nugatoria la condición planteada en el documento objeto del asunto.

La suscripción de nuevo contrato para culminar las obras no ejecutadas producto del incumplimiento del contrato 57833-PTSP-072-2020 y que por ende no fueron pagadas, en salvaguarda precisamente de los recursos públicos, implica que está pendiente el logro de las obras faltantes, lo que se contrapone a la afirmación hecha por la CGR sobre que: “el recurso público invertido en la ejecución del proyecto no cumplió con la finalidad de la contratación realizada, se pagaron recursos por la construcción parcial de algunas unidades constructivas que actualmente no son funcionales”, ahora bien, los dineros pagados a la interventoría dentro del Contrato Derivado de Interventoría No. 57833-PTSP-124-2020, no corresponden a un daño patrimonial, en tanto se cumplió con lo que se pactó, que en todo caso obedeció a pagos contra avance de obras; tal y como lo establece el contrato, que entre otras cosas, no se les aplica las

normas contractuales que se enunciaron en el criterio del asunto (Ley 80 de 1993 y demás normas que la adicionen, modifiquen o complementen), toda vez que, los contratos tramitados por el Fondo Para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico, están exceptuados de la Ley 80 de 1993, y por expresa disposición legal, su régimen es el previsto en el derecho privado, en los términos del artículo 185 de la ley 1753 de 2015.

En este orden de ideas, no se comparte la observación establecida por la CGR en el oficio del asunto; y por ende, no se acepta la configuración de un presunto daño patrimonial, dadas las consideraciones establecidas en el presente oficio, por lo que se solicita respetuosamente su desestimación.”

Análisis Respuesta de la Entidad:

En su respuesta, la Entidad inicialmente presenta un contexto del alcance del proyecto, las condiciones del Contrato de obra Nro. 57833-PTSP-072-2020 y los otrosíes 1 y 2 suscritos. Posteriormente, en la respuesta se expone la trazabilidad de las actuaciones realizadas por parte de la interventoría y la supervisión que llevaron a la declaratoria de incumplimiento del contrato.

Las actuaciones que se referencian en el oficio de respuesta fueron analizadas al momento de establecer la situación objeto de la observación comunicada a la Entidad, considerándose que las gestiones realizadas de parte de la interventoría y la supervisión, en el marco de sus respectivas obligaciones y funciones, no fueron oportunas y eficaces con el fin de conminar al contratista para el cumplimiento de su obligación contractual en lo referente al avance en la ejecución del cronograma de obra.

Las acciones de carácter sancionatorio efectivamente adelantadas por parte de la interventoría y la Entidad, frente a su inoportunidad, fueron tendientes a la declaratoria de incumplimiento definitivo de parte del contratista de obra, mas no de carácter conminatorio con el fin de que el contratista culminara las obras y se cumpliera con el fin de la contratación realizada. Dichas acciones iniciaron con la comunicación del oficio CO-GUAP-0174-2022-VT del 23 de mayo de 2022, mediante el cual la interventoría presenta a la UNGRD la primera versión del Informe de presunto incumplimiento del contratista.

Por otra parte, manifiesta la UNGRD en su respuesta que, ante la declaración de incumplimiento se permitió la liberación de saldos del contrato de obra para proceder a la estructuración de un nuevo proceso contractual con el fin de finalizar los faltantes. Al respecto, no se entregan evidencias del estado de trámite referente a la estructuración y contratación para la culminación de las obras que permitan su funcionalidad, asimismo, no se tiene certeza respecto del estado que pueda presentar en su momento la tubería pagada al contratista que no fue instalada y como se incorporará en el nuevo proceso de contratación su instalación, por cuenta y riesgo de otro contratista de obra.

En cuanto a los recursos pagados por concepto de interventoría, tal como se indicó en la observación comunicada, se incluyen dentro de la cuantificación del daño fiscal puesto que hacen parte de los recursos invertidos en la ejecución del proyecto, que actualmente no cumple con la función de la contratación realizada con los recursos públicos destinados para su ejecución y que buscaban satisfacer las necesidades de la población del Municipio de Guapi, lo cual no se cumplió efectivamente.

Finalmente, indica la Entidad en su respuesta en relación con la declaratoria de incumplimiento que “(...) permite la reclamación de perjuicios en contra del Contratista y de la aseguradoras en cuantía de MIL QUINIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL DOSCIENTOSSETENTA Y DOS PESOS CON TRES CENTAVOS M/CTE (\$1.562.163.272.03), que corresponde al valor de la totalidad de lo amparado por la Garantía de Cumplimiento pactada en la cláusula décima contractual y, por ende, de lo atribuible a la inexecución absoluta del Contrato y otro, al monto de QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS CON SETENTA Y TRES CENTAVOS M/CTE. (\$547.871.884,73), restante que corresponde al valor de los daños y perjuicios atribuibles al Contratista (...).”

Respecto a lo anterior, la Entidad no remite soportes de las acciones adelantadas que evidencien el estado actual de la citada reclamación por perjuicios en contra del contratista, por tanto, se establece que los valores tasados en la sanción (en monto inferior al valor total pagado al contratista) no han sido cancelados por parte del contratista y/o por el garante, razón por la cual, no se ha resarcido parcial o totalmente el daño causado, manteniéndose vigente la lesión del patrimonio público por el monto de los recursos invertidos en la ejecución del proyecto, que no es funcional y no cumple con la finalidad de la contratación realizada.

En relación con lo indicado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, respecto a que los contratos tramitados por el Fondo Para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico, están exceptuados de la Ley 80 de 1993, se debe tener en cuenta que al realizarse la contratación con recursos públicos, la Entidad está en la obligación de acatar lo establecido en los artículos 209 de la Constitución Política (principios de la función administrativa), así como también, en los artículos 2 y 3 de la Ley 610 de 2000 (Principios orientadores de la acción fiscal), normativa que se encuentra claramente establecida en la observación que le fue comunicada.

Lo anterior implica para la entidad actuar con responsabilidad, transparencia y austeridad respecto del manejo o administración que se dé a los recursos públicos, vigilando la buena calidad y correcta ejecución del objeto contratado, principios establecidos en los artículos de la ley 80 de 1993 citados.

Así las cosas, dado que en el presente caso está plenamente demostrado que la contratación se realizó con recursos públicos y que en relación con el uso que debe darse a estos, existe una articulación entre la ley 80 de 1993, la ley 610 de 2000 y la Constitución política de Colombia, en cuanto a los principios que deben seguirse en las actuaciones contractuales de las Entidades Estatales, se mantiene la observación con sus criterios y connotaciones comunicadas, con miras a lograr la protección del patrimonio público.

De acuerdo con el análisis de la respuesta suministrada por la Entidad, se confirma el hallazgo administrativo con alcance fiscal y posible incidencia disciplinaria.

La Entidad debe ajustar su Plan de Mejoramiento incorporando el hallazgo evidenciado y las acciones que permitan subsanar la deficiencia detectada y comunicada durante la presente actuación, el cual debe ser presentado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes - Sireci, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, de acuerdo con la Resolución Orgánica CGR-0042 del 25 de agosto de 2020, expedida por la Contraloría General de la República.

Atentamente,



CAROLINA SANCHEZ BRAVO
Directora de Vigilancia Fiscal
Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura

Revisado por: Luis Ignacio Barrera Cortes.
Proyectado por: Johan Higuera Moreno.
Archivo: TRD 85112-152-02 Derechos de Petición.