

**INFORME FINAL DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN N°38 DE  
2020 EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS –  
DEPARTAMENTO DE ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA.**

**PROYECTOS DE INVERSIÓN CON BPIN N°20188885640001, 2018000020035,  
2019000020024, EJECUTADOS EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA ISLAS – DEPARTAMENTO DE ARCHIPIÉLAGO DE SAN  
ANDRÉS PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA CON RECURSOS DEL  
SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.  
VIGENCIA 2018-2019**

**CGR-CMI-USAR No 006  
JUNIO DE 2020**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor General de la República (E)

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez

Contralor Delegado Sectorial  
Coordinador de la Unidad de  
Seguimiento y Auditoría de Regalías y de la  
Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías

José Fredy Arias Herrera

Contralora Delegada Sectorial  
Ejecutiva de Auditoría

Eddy Lucía Rojas Betancourth

Supervisora Encargada

Wendy Rangel Gómez

Audidores

Ronald Javier Vásquez García  
José Rafael Bolívar Osorio  
Hernán De la Hoz De La Hoz  
Gloria Milena Morales Toro  
María Stella Fernández Dueñas  
Luis Guillermo Zapata González  
Katherine Soto González  
Juan Carlos Soto Soto



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## TABLA DE CONTENIDO

1. Objeto De La Actuación Especial	4
2. Antecedentes	4
3. Carta De Conclusiones	5
3.1. Concepto Sobre El Análisis Efectuado	5
4. Conclusiones Y Resultados De La Actuación Especial	10
5. Matriz De Hallazgos	41

## 1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Evaluar el manejo de los recursos de regalías asignados y ejecutados para los diferentes sectores en lo concerniente al municipio de Providencia y Santa Catalina Islas - departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

## 2. ANTECEDENTES

Con fundamento en las funciones otorgadas en la Constitución Política, y demás normativa de la Contraloría General de la República, en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, las resoluciones orgánicas N°6680 de 2012 y 0024 de 2019 de este ente de control, el Contralor Delegado Sectorial – Coordinador de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías y de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías, asignó al equipo auditor realizar la Actuación Especial de Fiscalización a los recursos de regalías asignados al municipio de Providencia y Santa Catalina Islas - departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en cuanto a los proyectos escogidos como muestra.

Es de resaltar, que el gobierno nacional expidió la Ley 1942 del 27 de diciembre de 2018, por la cual se decretó el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, en la que mediante el artículo 38 se creó en la Contraloría General de la República una planta global con el fin de fortalecer la vigilancia y control a estos recursos. De ahí que se haya creado un grupo interdisciplinario que se encargó de adelantar la actuación referida.

### 3. CARTA DE CONCLUSIONES

801112

Bogotá, D.C.

Doctor

**JORGE NORBERTO GARI HOOKER**

Alcalde municipal de Providencia y Santa Catalina Islas

Palacio Municipal, Santa Isabel - San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

[alcaldia@providencia-sanandres.gov.co](mailto:alcaldia@providencia-sanandres.gov.co)

[notificacionesjudiciales@providencia-sanandres.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@providencia-sanandres.gov.co)

Providencia y Santa Catalina Islas - San Andrés

Respetado doctor Gari:

La Contraloría General de la República - CGR, a través de la planta temporal de regalías<sup>1</sup>, creada para el fortalecimiento de la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR)<sup>2</sup> realizó la Actuación Especial de Fiscalización AT N°38 de 2020, de acuerdo a las facultades contempladas en las leyes 42 de 1993, 610 de 2000, y en especial las establecidas en las resoluciones 6680 y 6750 de 2012, 7130 y 7363 de 2013 y 0024 de 2019, como parte del plan de vigilancia y control fiscal para el primer semestre de 2020 a los proyectos y contratos financiados con recursos del sistema general de regalías - SGR, ejecutados en el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas.

#### 3.1. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

El grupo auditor analizó la gestión jurídica, técnica y financiera de los proyectos de inversión con BPIN 2018000020035<sup>3</sup> y 2019000020024<sup>4</sup>. La misma evaluación se efectuó respecto del proyecto de inversión con BPIN N°2018885640001<sup>5</sup>, al cual adicionalmente conforme al objetivo específico del memorando de asignación, le fue aplicado el procedimiento especializado de auditoría para la incorporación del principio de valoración de costos ambientales.

Como resultado del análisis efectuado se evidenciaron debilidades en los procedimientos de publicación de los documentos que hacen parte del proceso de

---

<sup>1</sup>La Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías para la vigilancia y control fiscal del Sistema General de Regalías ejerce sus competencias con fundamento en las resoluciones organizacionales 0682, 0683 y 0692 de 2019 expedidas por el señor Contralor General de la República y en el oficio de asignación de funciones 2020IE0004196 de enero de 2020.

<sup>2</sup>En desarrollo del artículo 267 de la Constitución Política de 1991 y de los artículos 64 de la Ley 141 de 1994 y 152 de la Ley 1530 de 2012.

<sup>3</sup>Aprobado mediante Acuerdo N°062 del 5 de diciembre/18 OCAD Región Caribe.

<sup>4</sup>Aprobado mediante Acuerdo N°4 del 28 de diciembre de 2017. OCAD municipal de Providencia y Santa Catalina Islas.

<sup>5</sup>Aprobado mediante Acuerdo N°4 del 21 de junio/18 OCAD municipal de Providencia y Santa Catalina Islas.

contratación en el Sistema Electrónico de Contratación - SECOP, devolución de saldos no ejecutados de los proyectos, rendimientos financieros del anticipo no reintegrados, en la gestión documental, en las solemnidades de ejecución contractual respecto de la falta de suscripción de actas de reinicio y prórroga, la inaplicación del principio de planeación y deficiencias en materia de supervisión e interventoría.

### 3.1.1. Gestión jurídica.

Producto de la evaluación de los contratos<sup>6</sup> objeto de los proyectos citados anteriormente se encontraron deficiencias en el proceso de publicación en el Sistema Electrónico de Contratación - SECOP, situación que obedece a fallas en el control y seguimiento por parte de la administración municipal a las formalidades de los procesos contractuales, en lo relacionado con el cumplimiento de la normatividad vigente y una abierta contradicción del principio constitucional de publicidad (Constitución Política, artículo 209), lo que dificulta el conocimiento y avance por parte de los interesados y de la comunidad en general, de los proyectos adelantados.

En lo referente a los contratos de obra pública N°2213/18 y de interventoría N°2271/18, la Contraloría General de la República, pudo establecer que el ente territorial no cuenta con un sistema para el manejo del archivo documental, por lo que los expedientes estudiados no cumplen con lo establecido en los parámetros de los numerales 3 y 7 del artículo 6 del Decreto 2578/12, teniendo en cuenta la falta de documentos que hacen parte de los mismos; de igual manera se evidenciaron debilidades en la falta de suscripción de solemnidades dentro de las incidencias presentadas durante la ejecución de los contratos mencionados desatendiendo lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 80/93.

Además, se pudo establecer que en el contrato auditado y en el 1391/19 no se tuvo en cuenta lo concerniente al principio de planeación referente a la maduración de los proyectos, omitiendo el cumplimiento de los principios de economía y eficacia generando así atrasos en la ejecución de los mismos.

---

<sup>6</sup> Contrato de Obra N°1391 *Construcción de parque cultural Fort warwick / fuerte de la libertad en el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas*, Contrato de Interventoría N°1424, *Contratar la Interventoría Técnica, Jurídica, Ambiental, Administrativa y Financiera para la Construcción del parque cultural Fort Warwick / Fuerte de La Libertad en el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas*.

Contrato de Obra N°2213/18 *“Contratar la construcción de la pista de Bicicross en sector de sur oeste en el municipio de Providencia y Santa Catalina”*, Contrato de Interventoría N°2271/18 *“Contratar la Interventoría Técnica Jurídica, Ambiental, Administrativa, y Financiera para la Construcción de la Pista de Bicicross en el Municipio de Providencia y Santa Catalina”*.

Contrato de Obra N°1455/19 *“Reconstrucción del puente peatonal Los Enamorados que comunica las islas de Providencia con Santa Catalina, en el municipio de Providencia”*. Contrato de Interventoría N°1456/19 *“Interventoría técnica, administrativa, ambiental, jurídica y financiera para la reconstrucción del puente peatonal Los Enamorados que comunica las islas de Providencia y Santa catalina, municipio de Providencia y Santa Catalina”*.

### **3.1.2 Gestión financiera.**

Se verificó la incorporación de los recursos al presupuesto, así como también se efectuó la revisión y análisis de los certificados de disponibilidad presupuestal, registros presupuestales, comprobantes de egreso y órdenes de pago, todo se encontró en los términos y fechas apropiadas; sin embargo, en cuanto a los procesos administrativos, se evidenciaron fallas en la devolución de los rendimientos financieros del anticipo del contrato N°1391/19 a la cuenta única del Sistema General de Regalías.

### **3.1.3 Gestión ambiental.**

Respecto a la gestión del municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, como responsable y ejecutor del proyecto con BPIN N°2018885654001 financiado con recursos de regalías, se evidenciaron debilidades en el seguimiento para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en el contrato de obra que hace parte del proyecto y en la normatividad ambiental vigente.

Dicho incumplimiento de los estándares ambientales, implica unos efectos negativos sobre los ecosistemas y por tanto, sobre los Servicios Ecosistémicos que estos prestan a la comunidad del municipio. Teniendo en cuenta además que, la gestión de los recursos (naturales) de este territorio, debe responder a la susceptibilidad ambiental dada por su carácter de Reserva de Biosfera, Área Marina Protegida y al ser el manglar un ecosistema estratégico para el país.

### **3.1.4 Gestión técnica**

Respecto al análisis técnico de los proyectos objeto de esta Actuación Especial de Fiscalización, en consideración a la imposibilidad de practicar visita técnica ocular en razón a la pandemia por COVID-19, el equipo auditor concentró su análisis en la información documental remitida por parte del municipio de Providencia y Santa Catalina Islas. No obstante, a partir de la evaluación del cumplimiento del objeto de los contratos suscritos en desarrollo de los mismos, la CGR pudo establecer que en la ejecución de los contratos de obra pública N°2213/18 y de interventoría N°2271/18, el ente territorial tuvo deficiencias en el proceso de planeación, derivadas de la falta de trámite y obtención de permisos, así como en los estudios y diseños técnicos, situación que afectó el desarrollo de la obra, generándose varias suspensiones, que no han permitido la culminación de la misma.

Dentro de las irregularidades observadas también se evidenciaron debilidades en la actividad desplegada por el interventor del contrato toda vez que este no cumplió

con la obligación de efectuar el seguimiento técnico en los términos pactados en el mismo, los informes de interventoría presentaron deficiencias en cuanto a su contenido técnico, no mostraron la gestión del interventor en cuanto a la revisión, seguimiento y control del contrato de obra, hecho que no permitió conocer al equipo auditor las actividades que desarrolló el contratista de obra en los períodos de los informes.

Las situaciones descritas también evidencian la inadecuada gestión adelantada por el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, frente a la planeación y ejecución de estos contratos, como supervisor natural de los mismos.

No obstante, conforme a la recomendación del Comité Técnico de Regalías N°13, en acta N°13 del 25 de junio de 2020, los proyectos que hicieron parte de esta Actuación Especial de Fiscalización se propondrán para ser incluidos en el plan de vigilancia y control fiscal del segundo semestre de 2020, en razón a que se encuentran en estado de ejecución y no fue posible practicar la visita técnica de las obras, en razón a la pandemia por COVID-19.

### **3.1.5 Relación de hallazgos**

En desarrollo de la presente actuación especial de fiscalización, se establecieron tres (3) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria y dos (2) con otra incidencia.

### **3.1.6 Plan de mejoramiento**

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría Delegada Sectorial – Región Caribe de este Ente de control como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización y que hacen parte de este informe final. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe final.





La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta Actuación Especial de Fiscalización, según lo establecido en la resolución orgánica N°7350 de 2013, que reglamenta el proceso auditor y la guía de auditoría aplicable.

Cordialmente,



**EDDY LUCIA ROJAS BETANCOURTH**

Contralora Delegada Sectorial.  
Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías.  
Región Caribe.

Proyectó: Ronald Vásquez García   
Revisó: Luis Guillermo Zapata G – auditor. 

Aprobó: Wendy Rangel Gómez – supervisora. 

TRD 801112-343-05 ACES AT - N°38 de 2020, Departamento de San Andrés.

#### 4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

##### MUNICIPIO DE PROVIDENCIA

**HALLAZGO N°1: (A1-D1) Publicación en el sistema electrónico de contratación pública — SECOP.**

**Fuentes de criterio:** Constitución Política, artículo 209.  
Ley 80 de 1993, artículo 23.  
Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1 y 2.  
Ley 1150 de 2007, artículo 3.  
Ley 1437 de 2011, artículo 3, numeral 9.  
Corte Constitucional, sentencia C-016 de 2013.  
Decreto 1510 de 2013, artículo 19.  
Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015,  
artículo 2.2.1.1.1.7.1.

Revisado el portal web del sistema electrónico de contratación pública (SECOP), con corte al 27 de mayo/20 conforme a los soportes que se adjuntan al final del presente oficio, se evidenció que si bien el ente territorial realizó la publicación de algunos documentos propios de la etapa precontractual (etapas de planeación y selección de los contratos), que a continuación se señalan, omitió la publicación de otros, incumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 23 de la Ley 80/93, artículo 3 de la Ley 1150/07, artículo 19 del Decreto 1510/13, y artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto Único Reglamentario 1082/15; conforme a lo que se relaciona a continuación:

Tabla N°01

CONTRATOS CON INFORMACIÓN NO PUBLICADA O PUBLICADOS SIN FIRMAS EN SECOP  
(VALORES EN PESOS)



BPIN /CÓDIGO PROYECTO	Nº CONTRAT	OBJETO	FECHA	VALOR		DOCUMENTOS NO PUBLICADOS
1) 2018885640001	2213-2018	<i>"Contratar la construcción de la pista de bicicross en sector de sur oeste en el municipio de Providencia y Santa Catalina".</i>	20/11/2018	\$1.214.357.185		ING ARANGO CIA S.A.S. SAI. -Actas de audiencia pública de adjudicación, de inicio, parciales de obra, de modificación, suspensión y reinicio. -Propuesta del oferente seleccionado. -Pólizas de cumplimiento y responsabilidad civil extracontractual. -Resolución de aprobación de las pólizas.
	2271-2018	<i>"Contratar la Interventoría Técnica Jurídica, Ambiental, Administrativa, y Financiera para la Construcción de la Pista de Bicicross en el Municipio de Providencia y Santa Catalina".</i>	11/12/2018	\$96.861.875		INVERSIONES KPV S.A.S. -Actas de acuerdo sobre el alcance y valor del contrato, de inicio, parciales de obra, de modificación, suspensión y reinicio. -Propuesta del oferente seleccionado. -Pólizas de cumplimiento y responsabilidad civil extracontractual. -Resolución de aprobación de las pólizas. -Informe de interventoría N°1. -Informes de supervisión.
2) 2018000020035	1391 -2019	<i>"Construcción de parque cultural fort warwick / fuerte de la libertad en providencia y catalina isla providencia".</i>	16/08/2019	\$8.199.999.777		CONSORCIO FW 19. -Informe de evaluación final. -Acta de la audiencia adjudicación. -Propuesta seleccionada. -Contrato publicado fuera del tiempo establecido por la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.
	1424-2019	<i>"Contratar la Interventoría Técnica Jurídica Ambiental y Financiera para la Construcción del parque cultural Fort Warwick / Fuerte de La Libertad en Providencia y Santa Catalina isla Providencia".</i>	16/09/2019	\$ 519.816.160		CONSORCIO INTER - -Acta de la audiencia de la adjudicación. -Contrato publicado fuera del tiempo establecido por la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

BPIN /CÓDIGO PROYECTO	Nº CONTRAT	OBJETO	FECHA	VALOR	DOCUMENTOS NO PUBLICADOS
3) 2019000020024	1455-2019	"Reconstrucción del puente peatonal los enamorados que comunica las islas de providencia con Santa Catalina, en el municipio de Providencia"	07/02/2020	\$13.802.043.416.31	<p>CONSORCIO PUENTE PEATONAL LOS ENAMORADOS.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Propuesta del oferente seleccionado.</li> <li>-Acta de inicio.</li> <li>-Acta de suspensión N°1.</li> <li>-Acta de prórroga a la suspensión N°1.</li> <li>-Acta de prórroga N°2 a la suspensión N°1.</li> <li>-Garantías de cumplimiento del contrato, buen manejo y correcta inversión del anticipo, pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales y estabilidad y calidad de la obra.</li> <li>-Acta de aprobación de las garantías señaladas en el punto anterior.</li> </ul>
	1456-2019	"Interventoría técnica, administrativa, ambiental, jurídica y financiera para la reconstrucción del puente peatonal los enamorados que comunica las islas de providencia y santa catalina, municipio de providencia y santa catalina, islas"	07/02/2020	\$980.163.566	<p>CONSORCIO INTERVENTORÍA PUENTE R/L JORGE LUIS GARCÍA RAMÍREZ.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Propuesta del oferente seleccionado.</li> <li>-Acta de inicio.</li> <li>-Acta de suspensión N°1.</li> <li>-Acta de prórroga a la suspensión N°1.</li> <li>-Acta de prórroga N°2 a la suspensión N°1.</li> <li>-Garantías de cumplimiento del contrato, calidad del servicio, pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales,</li> <li>-Acta de aprobación de garantías señaladas en el punto anterior.</li> </ul>

Fuente: Portal web del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP).

Esta situación obedece a fallas en el control y seguimiento por parte de la administración municipal, a las formalidades de los procesos contractuales en lo

relacionado con el cumplimiento de la normatividad contractual vigente y una abierta contradicción del principio constitucional de publicidad administrativa (Constitución Política, artículo 209), lo que dificulta el conocimiento y avance por parte de los interesados y de la comunidad en general, de los proyectos adelantados. Sobre dicho principio, señaló la Corte Constitucional en sentencia C-016/13:

*“(...) un sistema electrónico de información, el SECOP, que permite a diversas autoridades, entre ellas, a la Contraloría General de la República el acceso permanente a la información sobre contratación administrativa. (...) Por otra parte, indica que el artículo 224 demandado cataloga como innecesaria la publicación en diarios o periódicos de las convocatorias a licitación para pequeñas poblaciones, implementando la publicación previa de las licitaciones en páginas web de fácil consulta y acceso ilimitado, con el fin de garantizar el derecho a la información. Trae en su favor el fallo C-259 de 2008, el cual, según su lectura, afirma que el SECOP cumple con la garantía del derecho de participación.”*

En ese sentido, al no publicar los documentos correspondientes de los contratos relacionados, se incumple además con lo previsto en la Ley 1437/11, artículo 3 numeral 9.

Los hechos expuestos pueden ser constitutivos de una presunta falta disciplinaria en los términos del numeral 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734/02, en cuanto al cumplimiento de los deberes.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

#### **Respuesta de la entidad:**

El ente municipal dio respuesta a esta observación mediante oficio, radicado en la CGR con sigedoc N°2020ER0053539 del 8 de junio de 2020, en los siguientes términos:

*“(...) los documentos indicados fueron completados en el sistema electrónico (...)”, pero señaló que las actas de reinicio no publicadas no fue posible encontrarlas, e indicó además que “(...) la no publicación de la información dentro de los términos establecidos, en primera medida corresponden a los problemas de conexiones que venimos sufriendo desde hace varios años, y como segunda medida, ya que no se podía proceder a la publicación de algunos documentos, sin contar con la publicación de los que antecede, atendiendo lo informado con anterioridad en cuanto a la falta de entrega de la documentación contractual (...)”.*

## Comentario a la respuesta del auditado:

Frente a los argumentos esbozados por el municipio de Providencia y Santa Catalina, Islas -, se concluye que la entidad aceptó las observaciones planteadas, toda vez que con ocasión a la comunicación de esta observación el ente municipal procedió a publicar en el sistema electrónico de contratación pública — SECOP, los documentos cuestionados, que a la fecha superan en exceso el término exigido por la ley que obedece a tres días siguientes a la expedición del documento.

Frente a la oportunidad de publicación de los documentos dentro de los términos exigidos por las normas enunciadas, el ente vigilado expresó que han tenido “*problemas de conexión*”. Sin embargo, el equipo auditor no logró identificar que la conectividad por internet fuese absolutamente nula y que por más de 20 meses no se haya logrado superar esta falla técnica, impidiendo la publicación de los documentos expedidos y exigidos en el marco de un proceso contractual.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**HALLAZGO N°2:** (A2-D2) Contrato de obra pública N°1391 de 2019. Principio de planeación. Rendimientos financieros del anticipo.

**Fuentes de criterio:** Ley 80 de 1993, artículo 26.  
Ley 734 de 2002, artículos 27 y 48 numeral 31.  
Corte Suprema de Justicia, sentencia del 31 de agosto de 2006, Exp. 14287.  
Ley 1185 de 2008, artículo 3.  
Ley 1474 de 2011, artículo 87 numeral 12.  
Ley 1530 de 2012, artículo 95.  
Decreto Único Reglamentario 1082/15, artículos 2.2.1.1.2.1.1 numeral 2 y 2.2.4.1.2.7.5 inciso quinto.  
Ley 1942/18, artículo 21.  
Contrato de obra N°1391/16 cláusula 6 numeral 6.1.

El OCAD Región Caribe, mediante acuerdo N°062 del 5 de diciembre/18, aprobó el proyecto con BPIN N°2018000020035 cuyo objeto fue la “*CONSTRUCCION DEL PARQUE CULTURAL FORT WARWICK/FUERTE DE LA LIBERTAD EN PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS PROVIDENCIA*” por valor de \$8.761.923.529, siendo su fuente de financiación recursos del Sistema General de Regalías del Fondo de Compensación Regional 60%, vigencias 2017-2018. Estado del proyecto en ejecución.

En desarrollo del mismo, el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, el 16 de agosto/19, suscribió el Contrato de Obra pública N°1391, con el CONSORCIO FW19, cuyo objeto fue la “CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE CULTURAL FORT WARWICK/FUERTE DE LA LIBERTAD EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS” por un valor de \$8.199.999.777, fecha de inicio ocho (08) de octubre/19, con plazo contractual de ocho (8) meses. Estado del contrato suspendido.

Tabla N°01

INCIDENCIAS PRESENTADAS EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE OBRA N°1391-2019

N°	ACTA	FECHA	JUSTIFICACIÓN
1	Acta de inicio (sin número)	08/10/19	Inicio de obras, se designa como supervisor del contrato al señor Alfredo Escalona Peterson Secretario de Infraestructura y Servicios Públicos.
2	Acta de suspensión N°1	25/03/20	(...) “Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró emergencia sanitaria por causa del COVID 19 hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional mitigar sus efectos”. (...) Tiempo de suspensión 22 días.

Así mismo, el dieciséis (16) de septiembre/19, suscribió contrato de interventoría N°1424, con el CONSORCIO INTER-FUERTE, con el objeto de “CONTRATAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, JURÍDICA, AMBIENTAL, ADMINISTRATIVA, Y FINANCIERA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUE CULTURAL FORT WARWICK/FUERTE DE LA LIBERTAD EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA” por valor de \$519.816.160, fecha de inicio ocho (8) de octubre/19, con plazo contractual de ocho (8) meses. Estado del contrato suspendido.

Tabla N°02

INCIDENCIAS PRESENTADAS EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE INTERVENTORIA N°1424-2019

N°	ACTA	FECHA	JUSTIFICACIÓN
1	Acta de Inicio (sin número)	08/10/19	Inicio de obras, se designa como supervisor del contrato al señor Alfredo Escalona Peterson Secretario de Infraestructura y Servicios Públicos.
		25/03/20	(...) “Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró emergencia sanitaria por causa del COVID

N°	ACTA	FECHA	JUSTIFICACIÓN
2	Acta de suspensión N°1		19 hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional mitigar sus efectos". (...) Tiempo de suspensión 22 días.

Actualmente el proyecto cuenta con un avance físico del 0% y financiero del 28.08%.

### Principio de Planeación.

El grupo auditor observó que el municipio de Providencia no tramitó de manera previa a la celebración del contrato de obra el Plan de Manejo Arqueológico - PMA,<sup>7</sup> situación prevista en el numeral 2 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082/15<sup>8</sup>, hecho que ha llevado a que la construcción a la fecha se encuentre suspendida y su ejecución física sea del 0%, infringiéndose además lo estipulado en el artículo 87 de la Ley 1474/11 - maduración de proyectos<sup>9</sup>. Es de anotar que esta situación ha sido reportada por el interventor del contrato en los informes presentados<sup>10</sup>.

Las situaciones descritas, son causa de una deficiente planeación por parte de la administración municipal, y a su vez una transgresión al principio de economía, el cual, es una manifestación de este según se puede inferir de las reglas contenidas en el artículo 26 de la Ley 80/93, de lo cual se deduce el deber de los intervinientes en la contratación de hacer uso eficiente de los recursos y desempeñar adecuadamente sus funciones.

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>11</sup> ha sostenido "(...) que, en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación (...)".

Bajo este contexto y de conformidad con los hechos verificados, se pudo constatar el incumplimiento en que incurrió el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, respecto de los imperativos legales, teniendo en cuenta los párrafos anteriores que establecieron la obligatoriedad en que se encontraba la administración en el sentido de contar con los planos, proyectos y presupuestos respectivos y por supuesto, haber adquirido el PMA.

<sup>7</sup> El PMA al que se hace referencia debe ser expedido por parte de la autoridad competente, siendo para el caso en concreto, el Instituto Colombiano de Arqueología e Historia - ICANH según lo establece el artículo 3 de la Ley 1185/08<sup>7</sup>.

<sup>8</sup> Decreto 1082 del 2015. Estudios previos y documentos previos art 2.2.1.1.2.1.1 numeral 2 El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridas para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

<sup>9</sup> "El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedara así: previa a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental".

<sup>10</sup> Informes presentados N°1 al N°5 en el punto de conclusiones y recomendaciones del interventor.

<sup>11</sup> Sala plena contenciosa administrativa sección tercera sentencia de 31 de agosto de 2006 expediente 14287.



Cabe recordar que la entidad contratante no ha realizado ningún requerimiento formal al contratista de obra para el cumplimiento de la misma, teniendo en cuenta que el plazo estipulado para su ejecución es de ocho (8) meses y a la fecha, antes de la única suspensión por causa del COVID-19, transcurrieron cinco (5) meses y medio, afectando a la comunidad del disfrute de los beneficios que debería ofrecerle el citado proyecto, una vez terminado.

Para este ente de control resulta injustificado que la administración municipal haya decidido construir una obra pública sin que estuviera disponible un requisito como es el Plan de Manejo Arqueológico. Por consiguiente, dicha omisión podría llegar a comprometer presuntamente la responsabilidad de la administración frente al correcto manejo del erario público, conforme lo establecido en la Ley 1474/11 en cuanto a la regla de maduración de proyectos.

Las conductas anteriores pueden constituir un presunto hecho disciplinable en los términos del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734/02, respecto de las faltas gravísimas.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

#### **Respuesta de la entidad:**

El ente municipal dio respuesta a esta observación mediante oficio, radicado en la CGR con sigedoc N°2020ER0053539 del 8 de junio de 2020, en los siguientes términos:

*“(…) En cuanto al plan de manejo Arqueológico, en este punto se puede atender las razones expuestas en las suspensiones suscritas en esta vigencia, que entre otras consideraciones está la de la presentación del Plan de Manejo Ambiental y la definición de la consulta previa que, aunque en principio esta última según certificación emitida por el Ministerio del Interior antes de iniciar el proyecto no era necesaria, existen pronunciamientos posteriores que así lo están exigiendo, por lo que se procedió a hacer los trámites pertinentes. (...)”*

#### **Comentario a la respuesta del auditado:**

El ente auditado no desvirtuó lo observado respecto a la falta de planeación por la no existencia de un Plan de Manejo Arqueológico que permitiera llevar en tiempo la ejecución de la obra.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Rendimientos financieros del anticipo.

En el numeral 6.1. de la cláusula sexta del Contrato de Obra N°1391/13 se estableció un anticipo hasta del 30% a favor del contratista, desembolso que se llevó a cabo mediante orden de pago N°48062119 del 18 de octubre/19, por valor de \$2.459.999.933,10. El contratista abrió el Fondo de Inversión colectivo FIDUBOG N°10900200487913 en la FIDUCIARIA BOGOTA S.A., para el manejo del anticipo.

El equipo auditor pudo determinar que el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, no ha dado aplicación a lo establecido en el numeral 6.1 en cuanto al manejo del anticipo en donde se estableció que: *“La fiducia deberá reintegrar mensualmente al Municipio los rendimientos que se generen por los recursos que la integran a la cuenta destinada para tal fin”* hecho evidenciado en la revisión de los movimientos de la cuenta de la fiducia y en la certificación N°371939 del 8 de mayo/20, suscrita por el gerente de servicios al cliente de la fiduciaria Bogotá<sup>12</sup>, que a la letra dice: *“(…) Con corte al día 30 de abril/20, Los recursos consignados, generaron rendimientos por valor de \$21.237.963,88 a nombre de **MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS**, los cuales no han sido girados, debido a que no ha sido notificado por parte el Fideicomitente la solicitud, ni la cuentas a la cual deben realizarse el pago de rendimientos. (…)”*.

La anterior situación ha llevado al presunto incumplimiento por parte de la administración municipal en lo establecido en el artículo 95 de la Ley 1530/12, en el inciso 5 del artículo 2.2.1.2.7.5 del Decreto Reglamentario 1082/15 y en el artículo 21 de la Ley 1942/18, normas que establecen el procedimiento a seguir frente a los rendimientos financieros generados con recursos de los fondos de compensación de Desarrollo Regional y de Ciencia y Tecnología indicando que los mismos deben ser reintegrados a la cuenta única del sistema general de regalías para ser presupuestados a través de la misma asignación que les dio origen.

Para este ente de control, estos hechos obedecen a la falta de controles y presuntas deficiencias e inobservancias en los procedimientos en materia de rendimientos financieros, que pueden ser constitutivos de una falta disciplinaria en los términos del artículo 27 de la Ley 734/02.<sup>13</sup>

Por lo anterior, la Contraloría General de la República configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

---

<sup>12</sup> David Alberto López Celis.

<sup>13</sup> Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por exralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

DESCRIPCION	ADMINISTRATIVA	DISCIPLINARIA
Principio de planeación	X	X
Rendimientos financieros anticipo	X	X

### Respuesta de la entidad:

El ente municipal dio respuesta a esta observación mediante oficio, radicado en la CGR con sigedoc N°2020ER0053539 del 8 de junio de 2020, en los siguientes términos:

*“(...) Me permito anexar constancia de solicitud de reintegro solicitada por el Secretario de Hacienda y el Tesorero del Municipio de los rendimientos que a su vez el contratista solicitó al banco. (...)”*

En el anexo se solicitó: *“(...) el reintegro de los rendimientos financieros generados del proyecto construcción del parque cultural FORT WARWICK/FUERTE DE LA LIBERTAD en el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas hasta la fecha. Los intereses generados se deben consignar cada mes a la cuenta de ahorros NO. 674011101 a nombre del Municipio de Providencia Proyectos Fondos SGR. (...)”*, oficio del 5 de junio/20 dirigido al CONSORCIO FW 19.

### Comentarios a la respuesta del auditado:

La entidad en su respuesta confirmó lo advertido por la comisión auditora frente a no haber solicitado por parte del ente territorial el reintegro de los rendimientos financieros producto del anticipo entregado, procediendo como lo indicó a solicitarlo por la intervención de la CGR.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**HALLAZGO N°3: (A3-D3-OI1) Contrato de obra N°2213/18 y de Interventoría N°2271/18. Gestión documental. Solemnidades de incidencias en la ejecución contractual.**

**Viabilidad del proyecto BPIN N°2018885640001. Contrato de obra N°2213/18. Planeación. Cumplimiento de obligaciones ambientales.**

**Contrato de interventoría N°2271/18. Supervisión e interventoría.**

**Fuentes de criterio:**

Decreto 2811/74, artículos 102 y 105.  
Ley 80/93, artículo 14 numeral 1, 26, 39, 41.  
Ley 594/00, artículos 11 y 12.  
Ley 734/02, artículos 23, 34 numerales 2 y 5, 35 numeral 1 y 48 numerales 31 y 34.  
Resolución 1132/05, Coralina.  
Consejo de Estado, Sentencia del 18 de febrero de 2010, Rad. 15596.  
Ley 1474/11, artículos 84 y 87.  
Decreto 2609/12, artículo 3.  
Decreto 2578/12, artículo 6 numerales 3 y 7.  
Decreto Único Reglamentario N°1076/15, artículo 2.2.3.2.12. 1.  
Resolución N°472 de 2017, artículos 15 y 20. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.  
Resolución N°1263/18, artículos 3 y 4. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.  
Contrato de obra 2213/18, cláusula 2, numerales 5,8,19 y cláusulas 7 y 19  
Contrato de interventoría N°2271/18, cláusulas 1, 2 y 11.  
Manual de Contratación numeral 11.2.3.

El OCAD municipal de Providencia y Santa Catalina Islas, mediante acuerdo N°4 del 21 de junio/18, aprobó el proyecto con BPIN N°2018885640001 cuyo objeto fue la *“CONSTRUCCION DE UNA PISTA DE BICICROSS EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA DEPARTAMENTO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA”* por la suma de \$1.385.104.887, siendo su fuente de financiación recursos del Sistema General de Regalías del Fondo de Compensación Regional 40% vigencia 2018, por valor de \$752.962.712 y recursos propios del municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, por \$632.142.175. Estado del proyecto en ejecución.

En desarrollo del mismo, el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, suscribió con ING. ARANGO CIA SAS SAI, Contrato de Obra pública N°2213/18 el veinte (20) de noviembre/18, con el objeto de *“CONTRATAR LA CONSTRUCCIÓN DE LA PISTA DE BICICROSS EN SECTOR DE SUR OESTE EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA”* por la suma de \$1.214.357.185, con fecha de inicio diecisiete (17) de diciembre de 2018, y plazo contractual de ocho (8) meses. Estado del contrato suspendido.

Tabla N°01  
INCIDENCIAS PRESENTADAS EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO N°2213/18

N°	ACTA	FECHA	JUSTIFICACIÓN
1	Acta de inicio (sin número)	17/12/2018	Inicio de obras de <i>“Construcción de la Pista de Bicicross en sector de sur oeste en el Municipio de Providencia y Santa Catalina”</i> .
2	Acta de Comité Técnico N°1	10/02/2019	Imprevistos encontrados en la obra después de iniciar preliminares. <i>“Se analiza el trazado del arroyo que pasa en transversal a la pista se identifican dos caudales que confluyen, los cuales no se habían detectado en la topografía inicial porque el invierno y el desbordamiento de afluentes que hubo en el año 2018 en octubre afectó el caudal en el terreno, lo cual fuerza a una modificación del diseño de canalización del mismo. La interventoría recomienda la suspensión en un tiempo prudente para poder analizar el ajuste y los costos en el diseño con el contratista y presentar una solución con mínima mitigación para decisión conjunta, en la mejor solución”</i> .
3	Acta de Suspensión N°1	24/05/2019	Por un término de 60 días, aduciendo motivos de fuerza mayor, teniendo en cuenta el agotamiento de material por problemas mecánicos de la embarcación que transporta los materiales. Además, imprevistos climáticos fuertes vientos acompañados de lluvias torrenciales que dificultan actividades de movimiento de tierra. Igualmente, debido a modificación y ajuste de diseños de drenaje, trazado y rampa partidior; por último, demoras en los trámites de permiso de la OCRE para el personal especializado que realiza el partidior mecánico de la pista. Fecha de Reinicio: 23/07/19. Nueva fecha de terminación: 16/10/19.
4	Acta de Reinicio N°1	N/A	No se evidenció en la documentación allegada al equipo auditor.
5	Acta de Suspensión N°2	01/09/2019	Por un término de 75 días, indica como casusa la fuerza mayor argumentando las mismas razones expuestas para la suspensión N°1. Fecha de Reinicio: 15/11/19. Nueva fecha de terminación: 31/12/19.
6	Acta de Reinicio N°2	N/A	No se evidenció en la documentación allegada al equipo auditor.
7	Acta de Modificación N°1	09/12/2019	Objeto es dar aprobación a una modificación de ítems incorporando ítems no previstos, tales como zapatas en concreto reforzado, viga de cimentación, concreto ciclópeo y estructura metálica.
8	Acta de Suspensión N°3	16/12/2019	Por un término de 45 días, aduciendo motivos de fuerza mayor, reiterando imprevistos climáticos fuertes vientos acompañados de lluvias torrenciales que dificultan actividades de movimiento de tierra y demoras en los trámites de permiso de la OCRE para el personal especializado que realiza el partidior mecánico de la

N°	ACTA	FECHA	JUSTIFICACIÓN
			pista. Fecha de Reinicio: 29/01/20. Nueva fecha de terminación: 13/02/20.
9	Acta de Reinicio N°3	N/A	No se evidenció en la documentación allegada al equipo auditor.
10	Acta de Suspensión N°4	20/03/2020	Por un término de 27 días debido a la expansión del virus COVID-19. Se menciona como fundamento el Decreto 457 del 22/03/20 expedido por la Presidencia de la República. Fecha de reinicio 15/04/20. Nueva fecha de terminación: 30/04/20.

Fuente: actas de obra suscritas verificadas por equipo auditor.

Así mismo, el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, el once (11) de diciembre/18, suscribió Contrato de Interventoría N°2271, con INVERSIONES KPVSAS, con el objeto de "CONTRATAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA JURÍDICA, AMBIENTAL, ADMINISTRATIVA, Y FINANCIERA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PISTA DE BICICROSS EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA" por valor de \$96.861.875,00, con fecha de inicio el diecisiete (17) de diciembre de 2018, y plazo contractual de ocho (8) meses. Estado del contrato suspendido.

Tabla N°02  
INCIDENCIAS PRESENTADAS EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO N°2271-2018

N°	ACTA	FECHA	JUSTIFICACIÓN
1	Acta de inicio (sin número)	17/12/2018	Inicio del "Contrato de Interventoría de las obras de Construcción de una Pista de Bicicross en el Municipio de Providencia y Santa Catalina".
2	Comité Técnico N°1	10/02/19	Actividades preliminares para inicio de contrato, se identificaron dos caudales que confluyen que no se habían detectado en la topografía inicial, por tanto, la interventoría recomendó suspensión para analizar ajuste y costos de diseño.
3	Acta de suspensión (sin número) <sup>14</sup>	24/05/19	Suspensión por 60 días hasta el 23/08/19, debido a la ola invernal, las inundaciones imposibilitan la ejecución de la obra. Nueva fecha de terminación: 14/11/19. Esta acta no se encontró completa en los soportes.
4	Acta de Reinicio (sin número)	23/08/19	Reinicio de obra en razón a que las casusas que dieron origen a la suspensión del 24/05/19 fueron superadas.

Fuente: actas de obra suscritas verificadas por equipo auditor.

Actualmente el proyecto cuenta con un avance físico del 80% y financiero del 73,8%.

<sup>14</sup> El ente territorial no allegó completa esta acta, sólo aportó la página 1, faltando la página que contiene la firma de las partes.

## CONTRATO DE OBRA N°2213/18 Y DE INTERVENTORÍA N°2271/18.

### Gestión documental.

En el marco de las labores de recolección de información referente a los contratos de obra pública N°2213/18 y de interventoría N°2271/18 relacionados en la tabla N°3, la Contraloría General de la República, pudo establecer que el ente territorial no cuenta con un sistema para el manejo del archivo documental, por lo que los expedientes estudiados no cumplen con lo establecido en los parámetros de los numerales 3 y 7 del artículo 6 del Decreto 2578/12, teniendo en cuenta la falta de documentos que hacen parte de los mismos, así:

Tabla N°03  
CONTRATOS SIN SOPORTES DE GESTIÓN DOCUMENTAL

BPIN /CÓDIGO PROYECTO	Nº CONTRATO	SOPORTES QUE NO REPOSAN EN EL EXPEDIENTE
2018885640001	2213-2018	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta de suspensión N° 1.</li> <li>2. Acta de reinicio N°1</li> <li>3. Acta de suspensión N°2.</li> <li>4. Acta de reinicio N°2.</li> <li>5. Acta de suspensión N°3</li> <li>6. Acta de reinicio N°3.</li> <li>7. Acta de suspensión N°4</li> <li>8. Prórroga del contrato.</li> </ol>
	2271-2018	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta de suspensión N°1 (documento incompleto, sin firma de las partes).</li> <li>2. Acta de suspensión N°2.</li> <li>3. Acta de reinicio N°2.</li> <li>4. Acta de suspensión N°3.</li> <li>5. Acta de reinicio N°3.</li> <li>6. Acta de suspensión N°4.</li> <li>7. Prórroga del contrato.</li> <li>8. Oficio de designación de supervisor de cada contrato.</li> <li>9. Oficios de correspondencia completa entre contratista, contratante e interventor.</li> </ol>

Fuente: información del contrato que no fue suministrada por la entidad<sup>15</sup>.

La situación evidenciada es consecuencia de las debilidades en el proceso de gestión documental por omisión de la administración municipal de Providencia y Santa Catalina Islas, en el cumplimiento de la ley general de archivo y gestión documental, (artículos 11 y 12 de la Ley 594/00) y las normas que la reglamentan, lo cual es responsabilidad de los servidores públicos atendiendo el mandato

<sup>15</sup> Las actas de suspensión N°1, 2, 3 y 4 del contrato N°2213/18 fueron suministradas por el contratista de obra.

establecido en el artículo 3 del Decreto 2609/12, lo que dificulta el acceso general a dichos procesos por parte de los interesados, entorpeciendo además la vigilancia ejercida por las veedurías ciudadanas y los organismos de control fiscal y controles interno y externo.

Los hechos expuestos pueden ser constitutivos de una presunta falta disciplinaria en los términos del artículo 23, numeral 5 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734/02, en cuanto a los deberes de los servidores públicos.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, de la cual se le dará traslado al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

### **Respuesta de la entidad:**

El ente municipal dio respuesta a esta observación mediante oficio, radicado en la CGR con sigedoc N°2020ER0053539 del 8 de junio de 2020, en los siguientes términos:

*“(…) Es de anotar que nos encontramos en la fase de organización del archivo que nos fue entregado por la administración Saliente, para lo cual se está realizando la verificación de todo lo contractual dentro de dicha labor, inclusive se suscribió convenio para el tema de archivo general de la administración para esta vigencia (…).”*

### **Comentario a la respuesta del auditado:**

Frente a lo esbozado por el ente territorial al manifestar que el ente se encuentra en “fase de organización del archivo” confirma la omisión observada respecto al cumplimiento de la ley general de archivo y gestión documental.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria del cual se dará traslado al Archivo General de la Nación.

### **Solemnidades de incidencias en la ejecución contractual.**

#### **Contrato de obra N°2213/18. Suscripción de actas de reinicio y prórroga.**

El municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, suscribió el contrato de obra, con las incidencias detalladas en la tabla N°01; dicho contrato fue objeto de cuatro (4) suspensiones y como consecuencia de ello se ha dado reinicio del mismo en tres (3) ocasiones; así mismo, se verificó que el plazo inicial de 8 meses pactado en la cláusula séptima del contrato, para su ejecución venció el 13 de febrero/20, tal como se indicó en el acta de suspensión de obra N°3 del 16 de diciembre/19.



La Contraloría General de la República, evidenció que la administración municipal autorizó el reinicio del contrato de obra luego de las suspensiones N°1, 2 y 3 suscritas con el contratista; sin embargo, no suscribió las respectivas actas de reinicio que debían elaborarse para tal efecto, omitiendo lo pactado en la cláusula décima novena<sup>16</sup> del mencionado contrato y el numeral 11.2.3. del manual de contratación<sup>17</sup> de dicha entidad.

Así mismo, se pudo establecer que vencido el plazo para la ejecución del contrato de obra, dicha entidad firmó el acta de suspensión N°4 el 20 de marzo/20, estando por fuera de la vigencia contractual, sin que hubiese suscrito previo al vencimiento del plazo el documento solemne a través del cual se expresara el acuerdo de voluntades de las partes respecto a la modificación surtida a la cláusula séptima que definió el plazo contractual, contraviniendo lo dispuesto en la cláusula décima séptima<sup>18</sup> del mismo contrato.

Tabla N°4

SUSPENSIONES DEL CONTRATO

ACTA DE SUSPENSIÓN	FECHA	TIEMPO DE SUSPENSIÓN	NUEVA FECHA DE TERMINACIÓN
1	24 de mayo de 2019	60 días.	16 de octubre de 2019
2	1° de septiembre de 2019	75 días.	31 de diciembre de 2019
3	16 de diciembre de 2019	45 días.	13 de febrero de 2020
4	20 de marzo de 2019	27 días.	Por establecer

Fuente: actas suministradas por el contratista de obra.

**Contrato de interventoría N°2271/18. Suscripción de actas de suspensión, reinicio y prórroga.**

El municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, suscribió el contrato de interventoría, con las incidencias detalladas en la tabla N°02. En la revisión por el equipo auditor se pudo evidenciar que este contrato cuenta con registro documental de la suspensión N°1 y del reinicio N°1 derivado de aquella.

Sin embargo, la Contraloría General de la República advirtió que la administración municipal no suscribió las actas de suspensión N°2, 3 y 4 del contrato de interventoría surtidas con ocasión de las suspensiones acaecidas en el contrato de obra sobre el cual recae el objeto de la interventoría, como tampoco firmó las respectivas actas de reinicio N°2 y 3 omitiendo lo pactado en la cláusula décima

<sup>16</sup> "(...) Una vez cesen las causas de la suspensión se dejará constancia de este hecho y de la reiniciación de los plazos contractuales a que haya lugar; en actas suscritas por las partes (...)"

<sup>17</sup> "Superados los hechos que llevaron a la suspensión del contrato, las partes deberán suscribir el acta de reinicio del contrato, de la cual se deberá remitir copia a la Compañía Aseguradora".

<sup>18</sup> "CLAUSULA DECIMA SEPTIMA- MODIFICACION, ADICION Y/O PRORROGA Este contrato podrá ser modificado, adicionado, reducido o prorrogado por acuerdo de las partes y siempre y cuando la ley lo permita. Para el efecto, el acuerdo que lo contenga deberá constar por escrito y con la firma de un representante legal de cada una de las partes.

primera<sup>19</sup> del mencionado contrato y el numeral 11.2.3. del manual de contratación<sup>20</sup> de dicha entidad.

Las situaciones descritas, contrarían los postulados normativos del artículo 14 numeral 1, en concordancia con los artículos 39 y 41 de la Ley 80/93 y precisiones jurisprudenciales en lo atinente al principio de planeación y solemnidad en materia de contratación estatal.

Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en decisión del 18 de febrero/10, Rad. 15596, señaló:

*“De conformidad con las normas transcritas (artículos 39 y 41 Ley 80), respecto de los contratos estatales no es posible afirmar que con el simple consentimiento de las partes puedan ser perfeccionados, de lo cual se colige, de manera directa, que la modificación de los mismos, consistente en adición de obras, valor y período para la ejecución, también debe constar por escrito para que puedan alcanzar eficacia, existencia y validez. Esto último, en cuanto que la modificación respecto de un acuerdo que consta por escrito debe surtir el mismo proceso que se dio para su constitución, dado que el acuerdo modificadorio está tomando el lugar del acuerdo originario y la solemnidad que se predica legalmente del segundo ha de ser exigida para el reconocimiento de eficacia, existencia y validez del primero”* (subrayas fuera del texto).

Lo anterior denota debilidades en el control y seguimiento a los procesos contractuales de la entidad, que conduce a la inseguridad jurídica en materia contractual.

Los hechos expuestos puedan ser constitutivos de una presunta falta disciplinaria al incurrir en la prohibición establecida en el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734/02.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad:**

El ente municipal dio respuesta a esta observación mediante oficio, radicado en la CGR con sigedoc N°2020ER0053539 del 8 de junio de 2020, en los siguientes términos:

*“(…) En cuanto a las actas de reinicio firmadas con anterioridad a esta vigencia, me permito informar que de acuerdo con el contenido de las mismas se denota que en la misma acta de (sic) indica la fecha en la cual se reinicia el contrato.*

---

<sup>19</sup> “PARÁGRAFO PRIMERO: La suspensión se hará constar en acta motivada, suscrita por las partes.”

<sup>20</sup> “(…) El acta por medio de la cual se suspende un contrato debe suscribirse por contratante y contratista y llevar el visto bueno del supervisor (...) Superados los hechos que llevaron a la suspensión del contrato, las partes deberán suscribir el acta de reinicio del contrato, de la cual se deberá remitir copia a la Compañía Aseguradora”.

*En cuanto a la aseveración del vencimiento del contrato, solicitamos la verificación de las actas que se encuentra publicadas en el SECOP que fueron actualizadas con el fin de que se haga la verificación conforme a la realidad.*

### **Comentario a la respuesta del auditado:**

Argumentó el ente territorial, que las actas de suspensión constituyen a su vez el reinicio del contrato, sin embargo estos argumentos resultan erróneos teniendo en cuenta que cada hecho contractual ocurre en momentos distintos, afectados por una circunstancia de tiempo, que además obedece a dos situaciones contractuales que se contraponen, no permitiendo identificar con certeza la fecha en que ocurrió el reinicio del plazo contractual, máxime cuando el manual de contratación y las cláusulas contractuales exigen expresamente el registro de cada hecho en actas separadas una vez se hubieran superado los hechos que dieron origen a la suspensión del contrato.

Aceptar lo expuesto por el ente territorial daría lugar a que las suspensiones ocurridas en el contrato no contaran con actas numeradas en orden cronológico, inobservando la transparencia de los actos contractuales y la posibilidad del escrutinio social frente a dichas decisiones de la Administración.

En el caso bajo examen, a pesar de múltiples requerimientos de la documentación contractual al alcalde municipal, no allegó la información relacionada con las actas de suspensión y reinicio de los contratos 2213 y 2271 de 2018, indicando en forma concluyente en oficio del 1° de mayo de 2020 que dicha información “no se encuentra o no reposa en los archivos” del municipio.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **REVISIÓN TÉCNICA DEL PROYECTO.**

De la revisión técnica documental al proyecto BPIN N°2018885640001 la CGR observó que se localiza en la zona denominada Southwest Bay, donde se ubica también el área de manglar del mismo nombre; cabe destacar que los manglares están catalogados dentro de la zona de conservación como zona núcleo de la “Reserva Mundial de Biosfera Seaflower” de acuerdo al Ordenamiento Ambiental de los Manglares.<sup>21</sup>

Como se observa en el plano denominado planta general de localización del proyecto que se mostrará a continuación, la pista de bicicross, según la información aportada por el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, hace parte de un

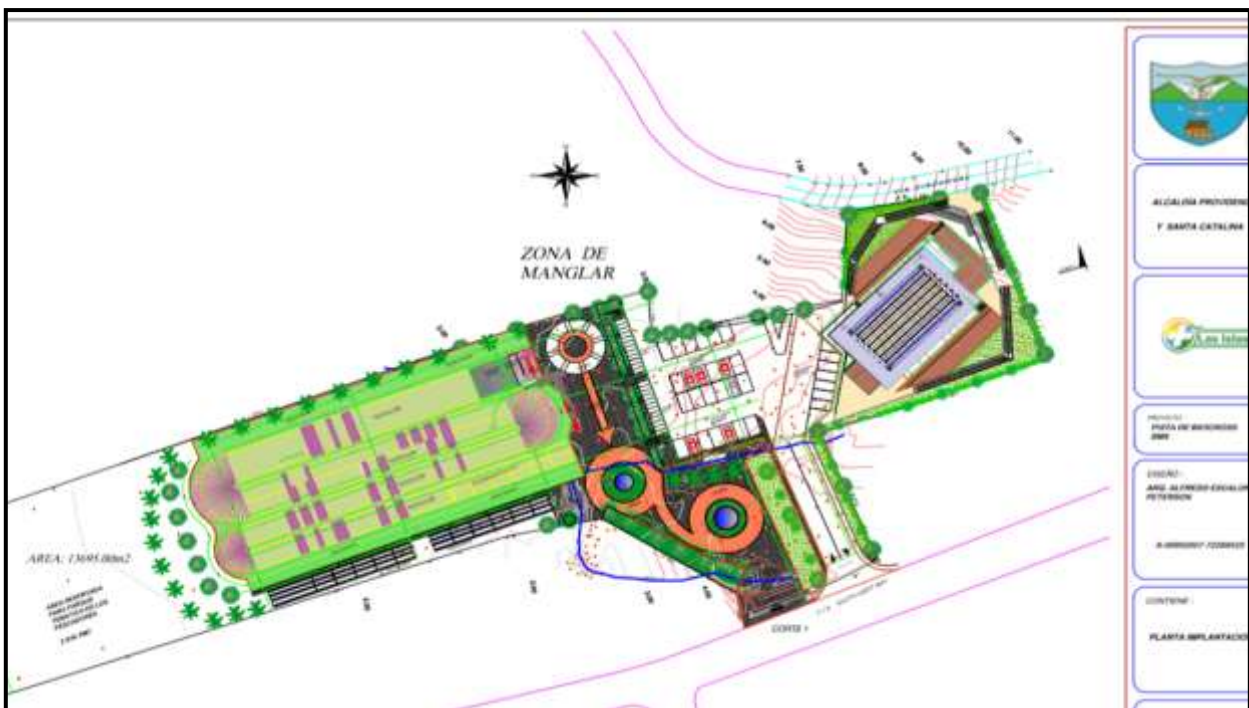
---

<sup>21</sup> Ordenamiento Ambiental de los Manglares del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de diciembre de 2009 - MAVDT, CORALINA y el INVEMAR.

proyecto macro o complejo deportivo denominado: “*Construcción de Pista de Bicicross y Piscina Semiolímpica*”, que incluye:

La pista de bicicross, graderías, piscina semiolímpica, zonas húmedas y baterías sanitarias, área de parqueaderos, senderos peatonales, zonas duras para recreación pasiva, entre otros.

El proyecto auditado en este proceso auditor tiene por objeto la construcción del primer componente es decir la pista de bicicross, como se observa en el siguiente plano de localización general, el mismo está localizado en zona de influencia del ecosistema de manglar, también se observa los cuerpos de agua y/o efluentes de la microcuenca cuenca hidrológica<sup>22</sup> Southwest Bay, que son afectados con el proyecto.



Fuente: plano localización general del proyecto mega que incluye pista de bicicross.

Así mismo, de la revisión efectuada al proyecto, se logró establecer lo siguiente:

### **Viabilidad del proyecto con BPIN N°2018885640001.**

El equipo auditor evidenció que en el proceso de viabilización del proyecto tanto en el banco de programas y proyectos, como en la secretaría técnica del OCAD, que el Secretario de Planeación del municipio de Providencia y Santa Catalina Islas de la época, en certificaciones expedidas y firmadas por él, el 16 de abril/18 con el fin de viabilizar el proyecto, consagró lo siguiente:

<sup>22</sup> Diagnóstico de Ordenamiento Territorial de Providencia 2015. 2.3. HIDROLOGIA. CORALINA – MAVDT.

1. *“Que el proyecto de inversión “CONSTRUCCIÓN DE UNA PISTA DE BICICROSS EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA DEPARTAMENTO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA”, código BPIN 2018885640001, **NO se encuentra localizado en zona que presente alto riesgo no mitigable y que está acorde con el uso y tratamientos del suelo de conformidad con el respectivo instrumento de ordenamiento territorial: Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT); de conformidad con lo señalado en la normativa vigente”. (negrilla fuera del texto)**  
(...)*
2. *h. **NO se encuentra localizado dentro de áreas protegidas públicas del ámbito nacional o regional.** (...9 (negrilla fuera del texto)*
3. *“Que los **todos los documentos como planos, presupuestos, APUS, y los estudios presentados para el proyecto de inversión “CONSTRUCCIÓN DE UNA PISTA DE BICICROSS EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA DEPARTAMENTO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA”, código BPIN 2018885640001. Se encuentran en el banco de Proyectos en la oficina de la secretaria de planeación del municipio en original y debida mente firmados por los responsables”.** [sic] (negrilla fuera del texto).*

Al respecto el equipo auditor evidenció que el área donde está localizado el proyecto, se encuentra en zona de influencia del ecosistema de manglar Southwest Bay, además ésta área hace parte de la zona de conservación de la “Reserva Mundial de Biosfera Seaflower” de acuerdo al Ordenamiento Ambiental de los Manglares, como se mencionó y por consiguiente a un área pública protegida del ámbito nacional, además de ser susceptible al ser intervenida, por riesgos ambientales no mitigables, desvirtuándose así lo certificado por el formulador del proyecto.

Frente al numeral tres, la misma entidad auditada señaló en el oficio de respuesta a nuestra solicitud de información<sup>23</sup>, identificado con el radicado N°2020ER0024759 del 5 de marzo/20 que: “(...) los archivos que reposan en la entidad no se encontró información pedida en los puntos referenciados (...) se remite la documentación que se encuentra en los expedientes de la entidad, haciendo la advertencia de no encontrarse la documentación en original.” Al respecto, cabe resaltar que la información encontrada por el municipio y recibida por este organismo de control está incompleta y sin firmas.

Posteriormente mediante acuerdo N°004 del 21 de junio/18, el OCAD municipal de Providencia resolvió: “*viabilizar, priorizar, aprobar*” el proyecto de inversión, observándose que el viabilizador de la “*Secretaria Técnica del Órgano de Decisión de Providencia - OCAD*”, dando concepto de viabilidad del proyecto en el banco de programas y proyectos del municipio, aportando como soporte en esta nueva etapa, las mismas certificaciones relacionadas en el punto anterior.

---

<sup>23</sup> Identificado con sigedoc N°2020ER0020401 del 19 de febrero de 2020.

Lo previsto es causa de la falta de controles que prevengan que las certificaciones que son parte de los documentos de soporte para la viabilización de los proyectos, correspondan a hechos ciertos evitándose así que a futuro se presenten inconvenientes en el desarrollo del mismo, en desmejora de los beneficiarios de este y del medio ambiente.

Las conductas expuestas pueden ser constitutivas de una presunta falta disciplinaria al incurrir en la prohibición establecida en el numeral 2 del artículo 34 de la Ley 734/02 respecto a los deberes de los servidores públicos.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

#### **Respuesta de la entidad:**

El ente municipal en la respuesta a la observación N°3 mediante oficio, radicado en la CGR con sigedoc N°2020ER0053539 del 8 de junio de 2020, no dio respuesta a lo planteado frente a la viabilidad del proyecto con BPIN N°2018885640001.

#### **Comentario de la respuesta del auditado:**

El grupo auditor ante la falta de respuesta del municipio confirma lo planteado en la observación.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

#### **Contrato de obra N°2213/18. Planeación.**

La comisión auditora en la revisión documental del contrato de obra señalado, pudo observar que el municipio de Providencia no llevó a cabo trámites necesarios para la correcta ejecución del proyecto, ni tramitó los permisos requeridos tales como:

- Plan de Manejo Ambiental - PMA. No se cuenta con un Plan de Manejo Ambiental – PMA, contrariando lo estipulado en las *“Obligaciones Socioambientales del contratista ante la Entidad”*.
- Permiso de ocupación y/o desvío de cauce de arroyos y/o efluentes que hacen parte de la microcuenca Southwest Bay. En el terreno donde se desarrolla el proyecto cruzan unos cuerpos de agua o arroyos, situación que indica que el proyecto debió ser objeto de consulta ante las autoridades ambientales competentes.

Lo anterior, se evidenció por este ente de control en la respuesta dada por el municipio mediante oficio radicado con SIGEDOC N°2020ER0045137 del 12 de mayo de 2020, donde CORALINA, certificó que: “(...) **una vez revisados nuestros archivos, se pudo verificar que ante CORALINA no se presentaron solicitudes ni surtieron trámites relacionados con permisos de utilización de recursos naturales, tales como, permiso de ocupación y/o desvío de cauce, aprovechamiento forestal, concesión de aguas, emisiones atmosféricas, vertimientos, entre otros, y/o cualquier otro de índole ambiental adelantados por el municipio de Providencia o por un particular ante esta Corporación para la ejecución del proyecto (...)**”.

Así las cosas, la CGR evidenció que el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, no tramitó los permisos de ocupación y/o desvío de cauce, incumpliendo lo establecido en los artículos 102 y 105 del Decreto 2811/74, así como también lo estipulado en el artículo 2.2.3.2.12.1. del Decreto Único Reglamentario N°1076/15.

- Trámite de aprovechamiento forestal. No se efectuó el respectivo trámite, considerando que en la zona de localización del proyecto existe una densidad arbórea<sup>24</sup> cómo se evidencia en el documento denominado: “*Diagnóstico final bicicross Providencia*” que hace parte de los estudios previos del proyecto, en área de influencia<sup>25</sup> del ecosistema de manglar Southwest Bay.
- Consulta sobre afectación del área de influencia del ecosistema de manglar. Cabe resaltar que el mega proyecto contempla un área unida a la del manglar y/o zona de influencia; por lo que, necesariamente el municipio debió efectuar la consulta y tramitar el permiso respectivo para desarrollar el proyecto, situación que no ocurrió, tal como consta en el oficio anteriormente citado.

Igualmente, el municipio no aportó los planos de alindramiento o localización<sup>26</sup> de las zonas de reserva de ecosistemas de manglar, de acuerdo con los lineamientos actuales de Coralina - MAVDT, donde se identifican las zonas de: preservación, recuperación, amortiguamiento y uso sostenible, ni contó con los estudios de impacto ambiental al ecosistema hidrobiológico, ni identificó los impactos tanto directos, como indirectos, aspectos indispensables para establecer la conveniencia y pertinencia de los proyectos que planifica el municipio; cabe destacar que al estar desactualizado su EOT, es importante conocer estos aspectos, puesto que

---

<sup>24</sup> *Diagnóstico final bicicross Providencia - Documento técnico. Localización del proyecto pista de bicicross zona de Southwest Bay.*

<sup>25</sup> *Atlas de la Reserva de Biosfera Seaflower. Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. CORALINA, INVEMAR 2012.*

<sup>26</sup> *Instrumento de ordenamiento territorial indispensable para la consulta y formulación de proyectos de inversión. (Ley 388 de 1997).*

el instrumento de ordenamiento no cuenta con las herramientas necesarias para proteger estos sistemas.

Por todos los hechos enunciados, la CGR considera que el ecosistema de manglar al estar unido al proyecto macro o complejo deportivo del que hace parte la: “*pista de bicicross*”, pudo verse afectado negativamente y que necesariamente la autoridad ambiental competente debió conceptuar técnicamente si era o no viable su ubicación en el sitio y/o establecer la posible compensación ambiental si daba a lugar. La omisión referida incumple lo establecido en el artículo 3 y 4 de la Resolución N°1263/18, emitida por el Ministerio de Medio Ambiente.

- Cangrejo Negro de Providencia – CNP. El municipio de Providencia y Santa Catalina, debió efectuar consulta a las autoridades ambientales, sobre la conveniencia de ejecutar el proyecto en aras de proteger los recursos naturales y en este caso la riqueza biológica de flora y fauna, a fin de evitar riesgos al ejecutar el proyecto, que puedan generar impactos ambientales a especies bióticas que se desarrollan en el ecosistema de manglar Southwest, contiguo a la obra.

En estudios de Coralina<sup>27</sup>, las cifras de CNP se redujeron ostensiblemente, en el 2007 eran cerca de 2,9 millones de individuos; en el 2009, 1,6 millones; en el 2014 las cifras mejoraron y se calcularon en cerca de 2 millones, en el 2016 la cifra cayó a: 684.233 individuos.

Es importante anotar que CORALINA, con el objeto de proteger este crustáceo expidió la Resolución N°1132/05, por medio de la cual se adoptan disposiciones para la preservación y aprovechamiento sostenible del Cangrejo Negro (*Gecarcinus rurícola*) en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, mediante la cual se prohíbe la captura y comercialización del cangrejo negro en una veda que comienza el 1° de abril y se extiende hasta el 31 de julio.

Como se ha venido observando, la CGR, estableció que tampoco existió ninguna acción que valorara el impacto en el hábitat de esta especie que podría ser afectada por la construcción de la pista en mención.

- Diseños técnicos. Verificada la ejecución del contrato de obra se evidenció que el proyecto nace sin contar con los diseños técnicos definitivos, los mismos no tienen descripción detallada y completa, únicamente se aportaron planos de urbanismo y de localización del proyecto en formato de CAD sin

---

<sup>27</sup> El cangrejo Negro de Providencia: Un patrimonio en peligro. Germán Eugenio Márquez Calle. Biólogo, M. Sc. Biología Marina. Dr. Ecología Tropical, profesor titular (J) Universidad Nacional de Colombia. CORALINA – Cancillería - FIDA – PFP – ACUA.



firmas y unas imágenes “render”, sin contar con diseño arquitectónico y estructural definitivo.

Aún en la ejecución de la obra no se conocen estos soportes definitivos de la pista de bicicross, ni referencia alguna a la norma técnica específica sector<sup>28</sup>, mediante la cual se garantice que la pista diseñada y construida, corresponde en su totalidad a los parámetros técnicos para este tipo de especialidad deportiva y que los materiales y procedimientos constructivos estén acordes, a las condiciones particulares del lugar donde se construye, lo anterior se confronta con la peticiones de información solicitadas al municipio y en donde su respuesta nos indican la falta de documentos originales y la inexistencia de algunos.<sup>29</sup>

Estas debilidades de planeación referidas anteriormente permitieron que en los estudios previos no se considerara, la posible afectación ambiental al ecosistema de manglar y a las especies bióticas que en él coexisten, ignorando las consideraciones y los lineamientos<sup>30</sup> de las autoridades ambientales, que incluye una zona de uso sostenible circundante al manglar o zona de “Preservación”, cuya función es amortiguar impactos sobre el área de preservación del ecosistema, catalogado como *zona de conservación de la “Reserva Mundial de Biosfera Seaflower” – Distrito de Manejo Integrado - DMI*.

Los anteriores hechos demuestran la falta de planeación en la etapa precontractual, la presencia de estudios técnicos deficientes tanto arquitectónicos como estructurales, la falta de consultas y trámite de permisos, aspectos que no permitieron evidenciar el impacto del objeto contractual en áreas de cuenca hidrológica y zona de influencia del ecosistema manglar donde se ejecuta la obra y que se hubieran constituido en consulta y gestión de permisos, lo que expone a la entidad al riesgo de ejecutar obras que puedan generar posibles impactos ambientales a la cuenca hidrológica Southwest.

En el entendido, que la entidad estatal solo debe iniciar el proceso de contratación de obra pública cuando los estudios técnicos permiten concluir que la obra es viable, criterio que no se cumplió, inobservando lo establecido en el artículo 87 de la Ley 1474/11, sobre maduración de proyectos, y a su vez se configura un incumplimiento del principio de economía, el cual, es una manifestación del principio de planeación según se puede inferir de las reglas contenidas en el artículo 26 de la Ley 80/93, de lo cual se deduce el deber de los intervinientes en la contratación de hacer uso eficiente de los recursos y desempeñar adecuadamente sus funciones.

---

<sup>28</sup> UCI - UNION CYCLISTE INTERNATIONALE.

<sup>29</sup> Oficio con radicado SIGEDOC 2020ER0024579 del 5 de marzo de 2020.

<sup>30</sup> Ordenamiento Ambiental de los Manglares del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - diciembre de 2009. MAVDT, CORALINA y el INVEMAR.

Las conductas anteriores pueden constituir un presunto hecho disciplinable en los términos del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734/02, respecto de las faltas gravísimas.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad:**

El ente municipal dio respuesta a esta observación mediante oficio, radicado en la CGR con sigedoc N°2020ER0053539 del 8 de junio de 2020, en los siguientes términos.

*“(…) En cuanto a los permisos ambientales, es de anotar que dentro de la documentación remitida para la auditoría se entregó lo correspondiente a la aprobación del proyecto donde las autoridades correspondientes certificaron que algunos permisos ambientales no eran requeridos. Soportes que igual reposan en el expediente de la aprobación del proyecto en la OCAD.*

*En cuanto al PMA, es de anotar que existe certificación donde se indica que la misma no es requerido para el proyecto. En cuanto al trámite de aprovechamiento forestal, me permito indicar que una de las razones expuesta para la suspensión 1, era el trámite ante la autoridad de unas talas. Se entregaron los planos que se encontraron en el expediente contractual (…).”*

### **Comentario de la respuesta del auditado:**

La entidad auditada con su respuesta no desvirtuó lo observado por la Contraloría General de la República, en cuanto al Plan de Manejo Ambiental – PMA, manifestó que existen certificaciones donde se indica que el mismo no se requiere, aludiendo a las certificaciones que expidió el formulador y viabilizador del proyecto, sin efectuar la consulta a las entidades ambientales<sup>31</sup> competentes, también contrariando lo estipulado en la cláusula segunda del contrato N°2213/18 donde este instrumento se pactó como una obligación específica del contratista.

En lo referente al trámite de permisos de ocupación y/o desvío de cauce de arroyos, de aprovechamiento forestal y afectación de ecosistema biótico y de manglar, se insistió por parte del sujeto auditado que estos trámites no se requieren, sin aportar al equipo auditor evidencia de la consulta, ni la certificación respectiva emitida por la autoridad ambiental.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

---

<sup>31</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Naturales Nacionales de Colombia.

Carrera 69 N°44-35 Edificio Paralelo 26 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) • [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co) • Bogotá, D. C., Colombia.

## Cumplimiento de obligaciones ambientales.

La CGR pudo evidenciar la omisión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales de carácter socioambiental adquiridas con la suscripción del contrato de obra N°2213/18, con una incidencia representativa en el costo ambiental<sup>32</sup> del proyecto en mención, sin que el mismo se haya cuantificado, estas omisiones se resumen de la siguiente forma.

- La obra no cuenta con Plan de Manejo Ambiental - PMA, contrariando lo estipulado en la cláusula segunda del citado contrato respecto de las Obligaciones Específicas del Contratista, numerales 8 y 19, así mismo se desacatan las *“Obligaciones Socioambientales del contratista ante la Entidad”* y contraviene el cumplimiento de las buenas prácticas de ingeniería para la ejecución de obras que respeten el entorno natural y social del área de influencia en el cual se desarrollan, para lo cual el contrato exige el *“estricto cumplimiento al PMA, aplicable a los proyectos que no requieren de licencia ambiental de manera previa a su ejecución. El PMA debe corresponder al objeto y alcance de la obra y se convierte en el soporte contractual para el seguimiento y control ambiental por parte de la interventoría y el MUNICIPIO.”*
- Igualmente, no acata la normatividad ambiental vigente para la correcta disposición y transporte de materiales sobrantes de demoliciones o descapote del terreno, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 15 y 20 de la Resolución 472/17 del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo, ni con lo determinado en la parte de gestión ambiental de la cláusula segunda del contrato de obra, numeral 5, en relación con el manejo de residuos; teniendo en cuenta que el proyecto diseñado por el municipio cuenta con un área de 13.695 metros cuadrados, terreno que al ser intervenido para la ejecución de la obra genera por cada 20 centímetros de excavación, un volumen de 3.280 metros cúbicos aproximadamente, incluido el factor de expansión del suelo, esta situación hace indispensable contar con el Programa de Manejo Ambiental de RCD (residuos generados en la actividad de construcción y demolición) para determinar el punto de disposición final aprobado por la autoridad ambiental.
- No se tramitaron los permisos ambientales necesarios en la ejecución del proyecto para la utilización de recursos naturales cuya exigencia contractual estaba definida<sup>33</sup> dentro las obligaciones a cargo del contratista, incluida la

---

<sup>32</sup> *“Toda aquella erogación o pérdida, expresada en costos de oportunidad privados o sociales, en que incurren las empresas, comunidades y/o entidades reguladoras para prevenir y/o controlar el deterioro del capital natural causado por acciones relacionadas con el uso, aprovechamiento o explotación de este procedimiento especializado de Auditoría a la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales adoptado por la CGR mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva N°0045/18.*

<sup>33</sup> *“El Contratista constructor deberá tramitar y pagar ante las autoridades ambientales los permisos de utilización de recursos naturales a que haya lugar de acuerdo con los solicitados por la autoridad ambiental, para la ejecución de las obras tales como: Permiso de Ocupación de Cauce, Aprovechamiento Forestal, Concesión de Aguas, Emisiones Atmosféricas,*

obligación de efectuar el pago a que hubiere lugar. Al respecto, CORALINA atendiendo solicitud del ente territorial enunciado emite acto administrativo que da inicio al trámite de aprovechamiento forestal<sup>34</sup> de dos ceibas en predio<sup>35</sup> donde se desarrolla la obra de construcción de la pista de bicicross. No obstante, el municipio no aportó a este órgano de control el acto administrativo definitivo del trámite ambiental, vale decir el permiso de aprovechamiento, como tampoco el concepto técnico que dé cuenta de la visita de la autoridad ambiental encaminada a resolver la viabilidad del requerimiento forestal.

En el mismo sentido, se omitió el trámite ambiental encaminado a obtener el permiso de ocupación de cauce, pese a ser necesario en razón a que el plano del proyecto indica la presencia de dos cauces o cursos de agua en sitio de la obra.

- El contrato de obra dentro del componente de las obligaciones de gestión social le exigió al contratista la suscripción de actas de vecindad con cada uno de los propietarios colindantes del proyecto previo al inicio del mismo, lo cual no se cumplió de tal forma, omitiendo igualmente las reuniones con la comunidad para la socialización del proyecto, descartando la implementación del programa de gestión social que debía estar liderado por personal socio ambiental. Esta situación se evidenció en el oficio de respuesta suministrado por la entidad auditada con radicado N°2020ER0038718 del 23 de abril del año en curso en el que se pretermiten los soportes de la socialización solicitados mediante oficios N°2020EE0036949 del 2 de abril y N°2020EE0040176 del 20 de abril de los corrientes.

Estas situaciones descritas se originan por la falta del seguimiento y control efectivo sobre el proyecto, por parte del municipio de Providencia en su condición de ejecutor del mismo, responsable del uso de los recursos del sistema general de regalías, lo que generó como consecuencia fallas en la determinación del impacto del objeto contractual, teniendo en cuenta que el área de influencia del proyecto es un ecosistema estratégico (manglar), dadas sus características y funciones ecosistémicas de especial importancia, y el carácter de conservación especial como Reserva de Biosfera y de Área Marina Protegida (AMP)<sup>36</sup>.

---

*Vertimientos, y pagar las demás visitas de control y seguimiento que la autoridad ambiental considere pertinentes durante la ejecución del proyecto”.*

<sup>34</sup> Mediante auto No. 047 del 19 de marzo/19, “por medio del cual se inicia un trámite de Aprovechamiento Forestal”.

<sup>35</sup> Identificado con matrícula inmobiliaria N°450-15757 ubicado en South West Bay, Providencia.

<sup>36</sup> Tiene “como fin primordial el conservar la biodiversidad y asegurar el uso sostenible de los recursos costeros y marinos mientras se refuerza la distribución de los beneficios equitativos para la comunidad. Sin embargo, y a pesar de los múltiples estrategias y campañas de conservación, la persistencia en el deterioro de la calidad de las aguas, la sobre-pesca, la continua reducción en abundancia de especies de fauna y flora, la introducción e invasión de especies exóticas, las continuas afectaciones en los recursos naturales marinos y terrestres y el cambio en el uso de los suelos en áreas de gran importancia ecológica están evidenciando un deterioro de los ecosistemas estratégicos en este Archipiélago.” (Coralina, 2018).

Carrera 69 N°44-35 Edificio Paralelo 26 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) • [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co) • Bogotá, D. C., Colombia.

En áreas de ecosistemas estratégicos para el país, como lo es el manglar, atendiendo el carácter del archipiélago como reserva de biosfera. La omisión en la consulta del ejecutor ante la autoridad ambiental de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º de la Resolución 1263/18<sup>37</sup> competente para establecer las medidas necesarias para prevenir, mitigar o controlar las afectaciones ambientales, e identificar los permisos ambientales necesarios, lo cual podría exponer al municipio a la ejecución de obras que posiblemente repercutirían en costos ambientales en la cuenca hidrológica Southwest.

Las conductas expuestas puedan ser constitutivas de una presunta falta disciplinaria al incurrir en la prohibición establecida en el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734/02.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

#### **Respuesta de la entidad:**

El ente municipal en la respuesta a la observación N°3 mediante oficio, radicado en la CGR con sigedoc N°2020ER0053539 del 8 de junio de 2020, no dio respuesta a lo planteado frente al cumplimiento de obligaciones ambientales.

#### **Comentario de la respuesta del auditado:**

El grupo auditor ante la falta de respuesta del Ente confirma lo planteado en la observación.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **CONTRATO DE INTERVENTORÍA N°2271/18.**

#### **Supervisión e interventoría.**

De la verificación efectuada por el equipo auditor, a los soportes contenidos en los informes presentados por el interventor (no anexó la entidad el informe N°1), se logró establecer que los mismos contienen la siguiente información:

---

<sup>37</sup> Expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: "ARTÍCULO 3o. DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL MANGLAR. La gestión integral del manglar estará orientada por lo dispuesto en el Programa Nacional Uso Sostenible, Manejo y Conservación de los Ecosistemas de Manglar el cual es una herramienta de consulta, implementación y seguimiento, para los particulares y las autoridades públicas".

INFORMES DE INTERVENTORÍA

N°	INFORMES	PERIODO DEL INFORME	DESCRIPCIÓN
1	Interventoría N°2	Del 17 de enero al 21 de marzo de 2019.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La misma tabla de contenido incluso con los mismos errores de transcripción y numeración, sin cambios sustanciales entre cada informe de acuerdo con el desarrollo del proyecto.</li> <li>2. No se desarrolló ninguna obligación básica del contrato, o gestión: administrativa, técnica, financiera, jurídica, ambiental, seguros, riesgos.</li> <li>3. Anexos: Fotocopia de Contrato de Obra, Cronograma de propuesta Co. Obra, A.P.U., Copia de algunas fichas técnicas de rampas, Esquemas de plano estructural, Registro fotográfico.</li> </ol>
2	Interventoría N°3	Del 1 de abril al 25 de mayo de 2019.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La misma tabla de contenido incluso con los mismos errores de transcripción y numeración, sin cambios sustanciales entre cada informe de acuerdo con el desarrollo del proyecto.</li> <li>2. No se desarrolló ninguna obligación básica del contrato, ninguna gestión: administrativa, técnica, financiera, jurídica, ambiental, seguros, riesgos.</li> <li>3. Anexos: Fotocopia de Contrato de Obra, Cronograma de propuesta Co. Obra, A.P.U., Esquemas de plano estructural, Registro fotográfico</li> </ol>
3	Interventoría N°4	Del 25 de julio al 31 de agosto de 2019.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La misma tabla de contenido incluso con los mismos errores de transcripción y numeración, sin cambios sustanciales entre cada informe de acuerdo con el desarrollo del proyecto.</li> <li>2. No se desarrolló ninguna obligación básica del contrato, o gestión: administrativa, técnica, financiera, jurídica, ambiental, seguros, riesgos.</li> <li>3. Anexos: Fotocopia de Contrato de Obra, Cronograma de propuesta Co. Obra, A.P.U., Copia de algunas fichas técnicas de rampas.</li> </ol>
4	Interventoría N°5	Del 16 de noviembre al 15 de diciembre de 2019.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La misma tabla de contenido incluso con los mismos errores de transcripción y numeración, sin cambios sustanciales entre cada informe de acuerdo con el desarrollo del proyecto.</li> <li>2. No se desarrolló ninguna obligación básica del contrato o gestión: administrativa, técnica, financiera, jurídica, ambiental, seguros, riesgos.</li> <li>3. Sin anexos.</li> </ol>

Fuente: equipo auditor.

Así las cosas, se evidenció que los cuatro informes de interventoría, tienen el mismo contenido (ver anexo N°1) y los mismos no informan sobre el desarrollo de la obra en el período señalado respecto a lo establecido en la cláusula 1 – “*Alcance, del Contrato de Interventoría N°2271/18*”. Además, no se informó en los mismos sobre los diseños de obra y el escaso registro fotográfico, no permitió conocer que actividad de obra se ejecutó.

En este sentido, al observar la gestión del supervisor del contrato de interventoría se evidenció que este, autorizó pagos al interventor, teniendo como soporte unos

informes de interventoría sin ningún contenido técnico que den cuenta de la actividad desplegada por el contratista de obra y que no muestran en debida forma la gestión que debe realizar un interventor en la revisión de la ejecución de un contrato de interventoría.

Así las cosas, se configura una observación por las deficiencias de la supervisión al contrato de interventoría, e igualmente por las debilidades técnicas encontradas en la gestión de la interventoría dentro de la vigilancia y control que debe tener sobre el contrato de obra, lo que expone a la entidad al riesgo de aprobar pagos de obras con debilidades técnicas y a no contar con la vigilancia correspondiente por parte del interventor.

Las conductas expuestas trasgreden lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1474/11 en cuanto a las facultades y deberes que le asisten a los supervisores e interventores, y que pueden ser constitutivos de una presunta falta disciplinaria al incurrir en la falta gravísima establecida en el numeral 34 del artículo 48 y en la prohibición establecida en el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734/02.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de la cual dará traslado a la Contraloría General del departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina Islas.

El resumen de las incidencias de la observación es el siguiente:

DESCRIPCIÓN	ADMINISTRATIVA	DISCIPLINARIA	OTRA INCIDENCIA
Gestión documental.	X	X	X
Solemidades de incidencias en la ejecución contractual.	X	X	
Viabilidad proyecto BPIN N°2018885640001.	X	X	
Contrato de obra N°2213/18 -Planeación.	X	X	
Contrato de obra N°2213/18 -Cumplimiento de obligaciones ambientales.	X	X	
Contrato de interventoría N°2271/18. Supervisión.	X	X	X

### Respuesta de la entidad:

El ente municipal dio respuesta a esta observación mediante oficio, radicado en la CGR con sigedoc N°2020ER0053539 del 8 de junio de 2020, en los siguientes términos:

*“(...) En cuanto a los informes de interventoría, estos fueron los que se encontraron dentro del archivo entregado. En cuanto a los pagos hechos en la*

*vigencia 2020, es de anotar que a la fecha no se ha realizado ninguno, en razón a los avances de la obra y las suspensiones por la situación actual (...)*”.

**Comentario de la respuesta del auditado:**

La entidad auditada con su respuesta no desvirtuó lo observado, por el contrario, manifestó frente al contenido de los informes de interventoría que estos fueron los que se encontraron dentro del archivo entregado, aseveración con la cual no se subsana la situación planteada por la Contraloría General de la República.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria



## 5. MATRIZ DE HALLAZGOS

**Matriz de hallazgos resumen- municipio de Providencia y Santa Catalina Islas.**

DESCRIPCIÓN	ADMINISTRATIVA	DISCIPLINARIA	OTRA INCIDENCIA
<b>HIA1DI</b> Publicación en el sistema electrónico de contratación pública- SECOP	X	X	
<b>H2A2D2</b> Contrato de obra pública N°1391 de 2019. Principio de planeación. Rendimientos financieros del anticipo.	X	X	
<b>H3DD3OI</b> Contrato de obra N°2213/18 y de interventoría N°2271/18. Gestión documental. Solemnidades de incidencias en la ejecución contractual. Contrato de obra 2213/18.Planeacion.Cumplimiento de obligaciones ambientales. Contrato de interventoría N°2271/18. Supervisión e interventoría.	X	X	X  X
<b>TOTALES</b>	3	3	2

A: Administrativo

F: Fiscal

D: Disciplinario

P: Penal

IP: Investigación Preliminar

PAS: Proceso Administrativo Sancionatorio

BA: Beneficio de Auditoría

OI: Otra incidencia.