

INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN AL PLAN DEPARTAMENTAL DE AGUA PAP - PDA Y PROGRAMA GUAJIRA AZUL - DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA VIGENCIAS 2018, 2019 Y 2020

**CGR-CDVSB No.017
NOVIEMBRE 2021**

**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN AL PLAN DEPARTAMENTAL DE
AGUA PAP -PDA Y PROGRAMA GUAJIRA AZUL DEPARTAMENTO DE LA
GUAJIRA
VIGENCIAS 2018, 2019 Y 2020**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico	Javier Tomás Reyes Bustamante
Directora de Vigilancia Fiscal	Yanet Sanabria Pérez
Gerente Departamental	Telcana Builes Zapata
Ejecutivo de Auditoría	Telcana Builes Zapata
Supervisor Nivel Central	Fernando Grillo Parra
Supervisor Encargado	Marina del Mar Mármol Ríos
Líder de auditoría	Angélica Beatriz Ibarra Peñaranda
Auditores	Jaidith Elena Caicedo Granados Ana Ligia González Ramírez Gabriel Oyaga Andrade Walter de Jesús Cardona Camargo Carlos Alfonso Almazo Rodríguez Jesús Alberto Cerchiaro Castillo

TABLA DE CONTENIDO

1. ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	5
2. HECHOS RELEVANTES.....	8
3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	10
4. CONCLUSIONES	10
5. RELACIÓN DE HALLAZGOS	11
6. PLAN DE MEJORAMIENTO	11
7. RESULTADOS	12
8. ANEXOS	169

815111-

Doctor
JOSE LUIS ACERO VERGEL
Viceministro de Agua Potable y Saneamiento Básico
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Calle 17 No. 9-36 – Bogotá D.C
Correo electrónico: jacero@minvivienda.gov.co
Bogotá D.C.

Doctora
ANA CELINA SIERRA PÉREZ
Administradora Temporal Agua Potable y Saneamiento Básico Departamento de La Guajira
Correo electrónico: asierra@minvivienda.gov.co
Bogotá D.C.

Respetados doctores Acero y Sierra:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las funciones previstas en el artículo 267 de la Constitución política, modificado por el acto legislativo 4^o de 2019, así como en lo previsto en el Decreto 403 de 2020 y en las Resoluciones Orgánicas No. 6680 de 2012 y RGO-0024 de 2019, reglamentarias de la actuación especial de fiscalización, realizó la actuación especial de fiscalización a la gestión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Administración Temporal del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico del Departamento de La Guajira, sobre el Plan Departamental de Agua PAP-PDA Guajira y Programa Guajira Azul, por las vigencias 2018, 2019 y 2020.

Es responsabilidad de la administración en cabeza del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de la Administración Temporal del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico del Departamento de La Guajira, el contenido, la calidad y cantidad de la información suministrada.

La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe que contenga los resultados de la evaluación realizada sobre la gestión adelantada por el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico por medio de la Administración Temporal del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico del Departamento de La Guajira, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 6^o de la

Resolución 460 de 2017 del MHCP y las competencias establecidas en el artículo 13º del Decreto 028 de 2008, expedidos en el marco de los – CONPES . 3883 del 21 de febrero de 2017 y 3984 del 20 de febrero de 2020, en los que se recomienda la aplicación de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de La Guajira.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría — (NIA's) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

La Actuación incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes al Programa Guajira Azul y Plan Departamental de Agua del Departamento de La Guajira.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Gerencia Departamental Colegiada de La Guajira.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la actuación especial de fiscalización, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyeron los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1. ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

1.1. Alcance

La actuación especial comprendió las vigencias 2018, 2019 y 2020, con fecha de corte 31 de diciembre de 2020

En la actuación especial de fiscalización al MVCT – Programa Guajira Azul y PDA Guajira, se verificó la incorporación y ejecución de los recursos asignados y recibidos de las diferentes fuentes de financiación en las vigencias 2018, 2019 y 2020. Se verificó la ejecución del presupuesto de gastos, la expedición de los CDPs, RPs, CDR, obligaciones y pagos correspondientes de los contratos de la muestra. Así mismo, se determinó y evaluó la efectividad de los controles establecido por la entidad para el desarrollo de los procesos.

Los recursos asignados al PDA, objeto de evaluación, se relacionan a continuación.

Tabla No. 1
Fuentes de Financiación Plan Departamental de Aguas
Departamento de La Guajira
Vigencias 2018, 2019 y 2020 (cifras en pesos)

FUENTE	Saldo vigencias anteriores	Recaudo 2018	Recaudo 2019	Recaudo 2020	Totales
Rendimientos financieros BIRF	1.814.882.252	230.710.990	52.415.621	15.733.603	2.113.742.465
Contrapartida - Regalías	33.535.323.597	12.427.659.622	2.002.612.508	3.319.167.175	51.284.762.902
Audiencias Públicas - Contrapartida Nación	7.415.661.685				7.415.661.685
Rendimientos financieros Audiencias Publicas	1.747.038.040	353.193.044	355.895.549	372.273.135	2.828.399.767
Sistema General de Participaciones - SGP APSB	38.834.208.268	9.746.183.561	11.430.389.468	11.857.164.238	71.867.945.535
Rendimientos financieros SGP APSB	9.500.578.072	2.066.952.409	2.200.875.082	2.580.730.454	16.349.136.018
Nación Estratégicos	-	245.616.000	3.431.372.549	-	3.676.988.549
Totales	92.847.691.914	25.070.315.626	19.473.560.777	18.145.068.605	155.536.636.921

Fuente: Información Administración Temporal de La Guajira de 2018, 2019 y 2020.
Elaboró: Equipo auditor

La evaluación de los recursos y proyectos ejecutados durante las vigencias 2018, 2019 y 2020, se realizó sobre una muestra de los contratos celebrados y ejecutados, en el marco del Programa Guajira Azul y el Plan Departamental de Agua Guajira, por la Administración Temporal para APSB Guajira. La muestra seleccionada fue de 25 contratos por valor total de \$46.128.653.583, equivalente al 59,52% y al 83,40%, respectivamente.

Los contratos visitados físicamente durante la ejecución de la actuación especial, se relacionan a continuación:

Tabla No. 2
Contratos visitados
Departamento de La Guajira
Vigencias 2018, 2019 y 2020 (cifras en pesos)

CONTRATO	MUNICIPIO	OBJETO	VALOR
Contrato No. 006 de 2020	EL MOLINO	Proyecto optimización hidráulica del sistema de acueducto del municipio El Molino.	2.411.088.911
Contrato No. 008 de 2020	VILLANUEVA	Optimización de la Planta de Tratamiento de Agua Potable del Municipio de Villanueva, Departamento de La Guajira. Valor	1.922.890.214

CONTRATO	MUNICIPIO	OBJETO	VALOR
Contrato No. 005 de 2020	SAN JUAN DEL CESAR	Optimización de la PTAP del municipio de San Juan del Cesar.	2.495.777.850
Contrato 10 de 2020	DISTRACCIÓN-FONSECA	Construcción Nueva Línea Conducción Paso Ancho Distracción-Fonseca, Departamento de La Guajira	10.537.112.688
Contrato No. 003 de 2020	MEDIA Y ALTA GUAJIRA	Construcción de Pilas Públicas en la alta y media Guajira Romonero.	4.306.023.664
Contrato No. 008 de 2019.	RIOHACHA	Proyecto optimización hidráulica acueducto Riohacha fase II – instalación masiva micro medidores, segunda parte.	6.452.398.360
Contrato No. 001 de 2020	RIOHACHA	Ejecución de estudios, diseños, construcción y puesta en funcionamiento de los proyectos de optimización hidráulica de los sistemas de acueducto de los corregimientos de Monguí y Villa Martín, del distrito especial, turístico y cultural de Riohacha, departamento de La Guajira.	4.637.537.183

Fuente: Información Administración Temporal de La Guajira de 2018, 2019 y 2020.
Elaboró: Equipo auditor

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la gestión fiscal del MVCT-Programa Guajira Azul y PDA- Guajira, por las vigencias 2018, 2019 y 2020, sobre la comprobación o examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimiento.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- **Objetivo específico 1**

Evaluar el manejo financiero y presupuestal de los recursos del PGN y de otras fuentes, asignados al Programa Guajira Azul y al PDA Guajira, y determinar su conformidad con la normativa y demás criterios aplicables.

- **Objetivo específico 2**

Evaluar la gestión sobre los proyectos presentados, viabilizados y ejecutados en el marco del programa Guajira Azul y del PDA-Guajira, durante las vigencias a auditar, y determinar su conformidad con la normativa y criterios aplicables.

- **Objetivo específico 3**

Revisar los contratos ejecutados, durante las vigencias a auditar, y establecer su conformidad con la normativa y criterios aplicables.

- **Objetivo específico 4**

Evaluar el control fiscal interno, sobre los procesos evaluados, con el fin de emitir concepto sobre la calidad y eficiencia.

- **Objetivo específico 5**

Atender las denuncias e insumos asignados, en relación con la ejecución de los recursos del Programa Guajira Azul y el PDA- Guajira.

2. HECHOS RELEVANTES

Mediante los CONPES, 3883 del 21 de febrero de 2017 y 3984 del 20 de febrero de 2020, se recomienda la aplicación de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de La Guajira.

Atendiendo la recomendación del CONPES 3883 se expidió la Resolución No. 0460 del 21 de febrero de 2017 del MHCP “*Por la cual se formulan los cargos y se adopta de manera cautelar la Medida Correctiva de Asunción Temporal de Competencia en la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de La Guajira, de acuerdo con lo previsto en el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*”. En el Artículo 6 de la Resolución 460 se estableció que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, debe asumir temporalmente la competencia del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico del departamento de La Guajira, de conformidad con las competencias establecidas en el Decreto 028 de 2008 y la Ley 715 de 2001.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en cumplimiento de las facultades otorgadas por el Decreto 028 de 2008 designó el administrador temporal para el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico en el departamento de La Guajira, “*y conformó un equipo multidisciplinario para el cumplimiento de las metas y actividades descritas en los ya mencionados CONPES No.3883 y 3984, las funciones fijadas por el artículo 305 de la Carta Política y en el artículo 94 del Decreto 1222 de 1986*”.

Mediante de la Resolución 0623 del 21 de febrero de 2020, del MHCP, se proroga la vigencia de la Medida Correctiva de Asunción Temporal de la Competencia adoptada en el Sector de agua Potable y Saneamiento Básico -APSB del Sistema General de Participaciones en el Departamento de La Guajira:

“Corresponde al Administrador Temporal, por delegación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la administración de los recursos del Sistema General de

Participaciones del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, así como las demás fuentes que haya destinado el Departamento para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, es decir del Plan Departamental de Agua- PDA, siendo, la Administración Temporal del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, responsable de ejercer las competencias generales y responsabilidades derivadas de lo establecido en el Decreto 028 de 2008 y lo reglamentado por el Decreto 1068 de 2015. Adicional a estas, las competencias derivadas de la Ley 142 de 1994, la Ley 1176 de 2007, la Ley 1450 de 2011 y las atribuciones en virtud de lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 y Decreto 1425 de 2019”.¹

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio diseñó, en el segundo semestre de 2018, el Programa Guajira Azul, con base en la Administración Temporal del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico y la problemática estructural del sector en dicha región y teniendo en cuenta los lineamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El programa en mención, tiene como objetivo principal la articulación interinstitucional de los diferentes niveles del Estado, las empresas, donantes, cooperantes y la banca multilateral, para la implementación de soluciones sostenibles de agua en todo el territorio el fortalecimiento institucional en la región y los mecanismos de asistencia técnica para la administración y operación de la infraestructura sanitaria.

Como el programa Guajira Azul articula diferentes participantes y ejecutores de los proyectos, algunos han sido contratados por la Administración Temporal del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico ATAPSB, y otros se financian a través de obras por impuestos u otras fuentes: cooperación internacional y del sector privado o se han financiado o contratado directamente por los municipios.

El programa Guajira Azul tiene tres componentes y objetivos principales i) incremento de coberturas rurales principalmente en los municipios de mayor concentración indígena, ii) incremento de la continuidad y calidad del agua suministrada a la población urbana, e iii) incremento del tratamiento de aguas residuales domesticas en las cabeceras municipales.

En cuanto al Plan Departamental de Agua del departamento de La Guajira, se encuentran vinculados los quince (15) municipios del departamento, sin aportes comprometidos al Consorcio FIA.

¹ Resolución 0623 del 21 de febrero de 2020- Ministerio de Crédito y Hacienda Pública

3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO (con reservas)

Como resultado de la actuación especial de fiscalización realizada, la Contraloría General de la República considera que la gestión del Plan Departamental de Agua –PDA del departamento de La Guajira, por parte de la Administración Temporal de los recursos del Sistema General de Participaciones del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico y demás fuentes destinadas para el Plan Departamental de Agua- PDA, **no es conforme** con los criterios objeto de la evaluación, en atención a las deficiencias encontradas en la planeación y ejecución de los contratos y proyectos evaluados y en la falta de control y registro de las operaciones financieras.

En consecuencia, la planeación, implementación y ejecución del Programa Guajira Azul y del Plan Departamental de Agua (PDA), durante las vigencias 2018, 2019 y 2020, no es eficaz, por las debilidades encontradas en los contratos de la muestra evaluados, así como, en el seguimiento y control del área presupuestal y de los recursos administrados y asignados para el desarrollo de los proyectos.

4. CONCLUSIONES

Como resultado de la evaluación adelantada por el equipo auditor, se concluye que existen deficiencias en el control y seguimiento al manejo de los recursos administrados por el Consorcio FIA, por parte de la Administración Temporal de Agua Potable y Saneamiento Básico del departamento de La Guajira, falta de oportunidad en la conciliación de la información financiera, debilidades en los mecanismos de control interno del proceso financiero y en el registro, así como en el seguimiento a la ejecución presupuestal, por las dependencias del Área Financiera del Gestor del PDA, el Administrador Temporal de Agua y Saneamiento Básico de La Guajira y la Secretaria de Hacienda de la Gobernación de La Guajira.

En los contratos de consultoría se establecieron debilidades en la ejecución, la falta de una adecuada supervisión y seguimiento, y en algunos de estos contratos se evidenció inexistencia de seguimiento administrativo, financiero y presupuestal en los términos del manual de contratación, generando ineficiencia e ineficacia en la inversión de los recursos, y en algunos casos daño al patrimonio del estado.

En los contratos de obra revisados, la mayoría presentan inobservancia al principio de planeación; obras ejecutadas y canceladas que se encuentran en mal estado o en estado de deterioro; algunas actividades contractuales que no cumplen con el objeto para la cual fueron contratadas, ocasionando igualmente daño al patrimonio del estado.

Además, se evidencian retrasos considerables y suspensiones reiteradas en la ejecución de los contratos suscritos, que obedecen a varias circunstancias, entre ellas a: En los contratos de consultoría, principalmente, por trámites de obtención de la certificación ambiental, permisos de concesión, adquisición de predios, demoras en la evaluación de los proyectos presentados ante la ventanilla única del MVCT. En los contratos de obra por falta de interventoría y en el contrato 006 de 2019 por la no instalación de un micro medidor. Los contratos de interventoría se suspendieron a consecuencia de la terminación de los plazos pactados y por la necesidad de adicionarles recursos; además, se presentó el fenómeno de la pandemia del COVID 19 que se utilizó como causal de justificación de la suspensión de varios contratos.

5. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la presente actuación especial de fiscalización, la Contraloría General de la República configuró veintidós (22) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria, seis (6) con incidencia fiscal por \$2.010.700.754 y la solicitud de dos (2) Indagaciones Preliminares.

6. PLAN DE MEJORAMIENTO

En cumplimiento de lo previsto en la Resolución Orgánica 0042 del 25 de agosto de 2020 de la CGR, la Administración Temporal para APSB del Departamento de La Guajira, 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 derivados de la presente actuación especial, que hacen parte de este informe. Por lo tanto, le corresponde al Departamento de La Guajira, a través de la administración temporal de APSB designada, elaborar y suscribir un plan de mejoramiento y remitirlo a través del aplicativo SIRECI, sportesireci@contraloria.gov.co, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de esta comunicación.

Bogotá D.C. noviembre 29 de 2021.

Cordialmente,



JAVIER TOMAS REYES BUSTAMANTE
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial No.062 del 25 de noviembre de 2021

Revisó: Yanet Sanabria Pérez- Directora Vigilancia Fiscal

Revisó: Fernando Grillo Parra - Supervisor nivel central

Telcana Builes Zapata – Ejecutivo de Auditoría

Marina del Mar Mármol Ríos – Supervisora Encargada

Proyectó: Equipo Auditor -Gerencia Departamental Colegiada de La Guajira

7. RESULTADOS

Como resultado de la presente actuación especial de fiscalización, la Contraloría General de la República estableció veintidós (22) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria, seis (6) con incidencia fiscal por \$2.010.700.754 y dos (2) solicitudes de Indagación Preliminar.

Objetivo específico No. 1

Evaluar el manejo financiero y presupuestal de los recursos del PGN y de otras fuentes, asignados al Programa Guajira Azul y al PDA Guajira, y determinar su conformidad con la normativa y demás criterios aplicables.

En la evaluación del manejo financiero y presupuestal del PDA y Programa Guajira Azul del departamento de La Guajira, se evidenciaron, deficiencias en el registro, control y seguimiento a la ejecución presupuestal, en el manejo de los recursos administrados por el Consorcio FIA, en la conciliación, reporte y revisión de la información de los recursos, entre el departamento de La Guajira y la Administración Temporal, así como debilidades en los mecanismos de control interno del proceso financiero:

- Durante las vigencias 2018, 2019 y 2020, no se registraron los rendimientos financieros generados por los recursos que recauda y administra el Patrimonio Autónomo del PAP-PDA Consorcio FIA, provenientes del SGP Agua Potable y Saneamiento Básico del departamento de La Guajira y recursos Nación Audiencias Públicas, por \$7.929.693.674,29
- Fueron asignados recursos del Sistema General de Participaciones en el presupuesto de ingresos por \$9.746.183.558, sin embargo, fueron ejecutados (certificados, comprometidos, pagados) en el presupuesto de gastos \$9.743.183.558, presentándose una diferencia por \$3.000.000, lo que genera un saldo sin ejecutar de los recursos sin situación de fondos asignados.
- En la información certificada de recursos disponibles por la Administración Temporal para APSB, los saldos de las rendimientos financieros BIRF, para

cada una de la vigencias auditadas no son coincidentes con los del informe presupuestal de ingresos del departamento La Guajira, en los recursos de Audiencias Públicas, en el presupuesto de ingresos del 2018, se dejaron de registrar \$171.798.421, así mismo, los aportes recibidos para el PDA, de las vigencias 2018 y 2019, de la fuente Nación Estratégicos, por \$245.616.000 y \$3.431.372.549, respectivamente, no se incorporan en los presupuestos.

Hallazgo No. 1. Incorporación rendimientos financieros al presupuesto. (A–D)

La Constitución Política en el artículo 209 establece: *“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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

El artículo 15 del decreto 111 de 1996, principio de universalidad, señala: *“El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3º; L. 225/95, art. 22)”.*

Asimismo, el artículo 31 del decreto 111 de 1996, manifiesta: *“Los recursos de capital comprenderán: los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo ...”*

La Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, en su artículo 84 establece: *“Apropiación territorial de los recursos del sistema general de participaciones. Los ingresos y gastos de las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones se apropiarán en los planes y presupuestos de los departamentos, distritos y municipios.”;* además, en el artículo 89, señala que, para efectos de garantizar la eficiente gestión, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, las entidades territoriales deben programar los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo. De igual manera, en su Artículo 91 establece: *“Los rendimientos*

financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos...”

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su Artículo 34 numeral 2 establece: *“Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”*; además, en su Artículo 34 numeral 3 establece: *“Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.”*; y finalmente.

El contrato de Fiducia mercantil irrevocable de recaudo, administración, garantía y pagos para el manejo de los recursos de los Planes Departamentales de Agua, en el párrafo primero de la cláusula segunda, estipula: *“Los rendimientos financieros que se generen por la disposición de los recursos provenientes de los BIENES FIDEICOMITIDOS estarán destinados al mismo objeto del presente CONTRATO”*.

El numeral 4.8 del Manual Operativo Plan Departamental de Agua y Saneamiento Básico del departamento de La Guajira, establece el procedimiento de registro financiero y contable del PDA: *“El Gestor del PDA será el responsable de mantener registro financiero actualizado de los recursos e inversiones efectuadas en el marco del PDA.*

El departamento será el responsable de efectuar la contabilidad, guardando los principios de contabilidad, tales como la equidad, universalidad, la esencia sobre forma (realidad jurídica, económica y presupuestal), control de los hechos financieros y cumplimiento de las normas legales vigentes aplicables...”

Analizada la ejecución presupuestal acumulada de ingresos y gastos del departamento de La Guajira, y los informes estado de cuenta del Patrimonio Autónomo FIA de La Guajira, se detectó que durante las vigencias 2018, 2019 y 2020, no se registraron los rendimientos financieros generados por los recursos que recauda y administra el Patrimonio Autónomo del PAP-PDA Consorcio FIA. Los rendimientos financieros no registrados provienen del SGP Agua Potable y Saneamiento Básico del departamento de La Guajira y recursos Nación Audiencias Públicas, por \$7.929.693.674,29 así:

Tabla No. 3
Rendimientos Financieros 2018, 2019 y 2020 PDA Guajira

Cifras en pesos

FUENTE	RECAUDO 2018	RECAUDO 2019	RECAUDO 2020	TOTAL
Rendimientos Financieros SGP	2.066.952.409,29	2.199.718.364,21	2.581.661.173,32	6.848.331.946,82
Rendimientos Financieros RECURSOS NACIÓN	353.193.044,22	355.895.548,59	372.273.134,66	1.081.361.727,47
TOTALES	2.420.145.453,51	2.555.613.912,80	2.953.934.307,98	7.929.693.674,29

Fuente: Informes estados de cuenta departamento de La Guajira, Vigencias 2018, 2019 y 2020

Elaboró: Equipo auditor

Esta situación se presenta por deficiencias en el control y seguimiento al manejo de los recursos administrados por el Consorcio FIA y por la falta de oportunidad en la conciliación de información entre las dependencias del Área Financiera del Gestor del PDA Administración Temporal de Agua y Saneamiento Básico de La Guajira y la Secretaria de Hacienda de la Gobernación de La Guajira, lo que no permitió la incorporación de los recursos para ser apropiados como ingresos y su distribución en los rubros presupuestales de gastos, disminuyendo los recursos disponibles para la inversión social de proyectos de agua potable y saneamiento básico. Igualmente existe el riesgo de pérdida de los recursos por cuánto no se tiene control sobre los mismos ni se conoce el monto total de los recursos.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“Como se puede apreciar en las ejecuciones presupuestales del departamento de La Guajira de las vigencias 2018, 2019 Y2020. los recursos asignados por la Nación por concepto de Sistema General de Participaciones para Agua Potable. fueron incorporados en el presupuesto de la respectiva vigencia. Estos recursos son girados, por instrucciones del Departamento, al Patrimonio Autónomo FIA, por lo cual la ejecución de estos recursos se hace sin situación de fondos -SSF, lo anterior teniendo en cuenta lo establecido en el Parágrafo 3 del artículo 21 de la Ley No. 1450 de 2011 que señala:

"PARÁGRAFO 3°. Los recursos girados por las entidades aportantes a los Patrimonios Autónomos constituidos para la administración de los PDA, se entienden ejecutados al momento del giro y con cargo a los mismos se atenderán los gastos asociados a los PDA. (negrilla propia)"

Para hablar de un patrimonio autónomo debemos forzosamente remitirnos al artículo 1226 del Código de Comercio que trata la figura de la fiducia mercantil como un "negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente transfiere uno o más bienes a otra llamada fiduciario quien se obliga a administrarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario".

El Patrimonio Autónomo Consorcio FIA es una Fiducia Mercantil que implica que los recursos allí depositados salen real y jurídicamente del dominio del fideicomitente (departamentos y municipios) para quedar radicados completamente en el patrimonio autónomo, perdiendo el derecho de dominio mientras dure la finalidad para el cual fue vinculado.

En el Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, se mantendrán todos los recursos, separados jurídica, patrimonial y contablemente del resto de los activos del fiduciario, de tal manera que los recursos girados al patrimonio autónomo quedan por fuera de la prenda general de los acreedores, lo cual asegura que las inversiones que se realicen sólo responderán a la finalidad pactada en el contrato

fiduciario Al realizarse este procedimiento y entrar los recursos en el Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, tal como se explicó anteriormente, salen del dominio de la Entidad Territorial. El Contrato de Fiducia Mercantil en el parágrafo primero de la Cláusula Segunda, estipula, que los rendimientos financieros generados por estos recursos, estarán destinados al mismo objeto del contrato, razón por lo cual, también entran a formar parte de los bienes fideicomitidos en el Patrimonio Autónomo y quedan fuera del dominio de la entidad Territorial, lo que hace que no se requiera su incorporación al presupuesto del Departamento.

Lo anterior, no implica que los recursos administrados por el Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, estén fuera del control del fideicomitente (Departamento), en las vigencias 2018, 2019 Y 2020 bajo el control de la Administración Temporal de Agua Potable y Saneamiento Básico, los rendimientos financieros no son reportados a la Secretaria de Hacienda del Departamento, no por falta de seguimiento y control de los mismos, si no, por las razones expuestas anteriormente, la Administración Temporal de APSB, tiene pleno conocimiento y ejerce control y seguimiento de los valores generados por rendimientos financieros de los recursos administrados por el Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, pues realiza revisión y seguimiento a los informes de gestión presentados mensualmente por el Patrimonio Autónomo, los cuales son publicados también, en la página web del PA. Consorcio FIA.

Un ejemplo del seguimiento que hace la Administración Temporal a los recursos administrados por Fidubogotá y PA. Consorcio FIA, se puede apreciar con los recursos que administra la Fiduciaria Bogotá, la Administración Temporal de Agua Potable y Saneamiento Básico, reporta la información de los rendimientos financieros que generan los recursos administrados por esta Fiduciaria a la Secretaria de Hacienda del Departamento y realiza el seguimiento para que esta información sea registrada en el presupuesto y la contabilidad del Departamento.

Adicionalmente, es importante precisar que la no incorporación de los rendimientos financieros generados en el Patrimonio Autónomo FIA por los recursos de SGP APSB y Audiencias Públicas, no implica que se desconozca su existencia y que los mismos no estén siendo tenidos en cuenta para la inversión social de los proyectos en agua potable y saneamiento básico, toda vez que los mismos son programados en el Plan Estratégico de Inversiones PGEI y el Plan Anual de Inversiones - PEI. instrumentos de planeación de los Planes Departamentales de Agua - PDA, aprobados por el Comité Directivo del PDA, situación que puede ser corroborada en estos documentos, que ya fueron solicitados por el ente de Control.

Adicionalmente, tanto el Comité Directivo del PDA, como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, realizan seguimiento a la ejecución financiera de estos instrumentos de Planeación, a través de los informes bimestrales, lo que minimiza el riesgo de pérdida de los recursos.

Análisis de la respuesta:

De acuerdo a la respuesta dada por la entidad, se observa que su explicación o aclaración se sustenta en la definición, manejo y administración que realiza el Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, lo que no es objeto de la observación, por cuanto la deficiencia detectada es la no incorporación de los rendimientos financieros, en la ejecución presupuestal de ingresos y gastos del departamento de La Guajira, durante las vigencias 2018, 2019 y 2020, provenientes de los recursos del SGP departamento y de recursos nación (audiencias públicas).

Los recursos del SGP y recursos nación administrados por el patrimonio autónomo, generan rendimientos financieros los cuales son informados mensualmente por el

consorcio FIA, y teniendo en cuenta su origen, deben ser incorporados, toda vez que los mismos hacen parte del presupuesto de conformidad con que los ingresos y gastos de las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, que se apropian en los planes y presupuestos de los departamentos, distritos y municipios; además, la norma señala que, para efectos de garantizar la eficiente gestión, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones el presupuesto, las entidades territoriales deben programar los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación establecido para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo.

Por lo anterior se constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 2. Ejecución de gastos sin situación de fondos recursos Sistema General de Participaciones vigencia 2018. (A–D)

La Constitución Política en el artículo 209 establece: *“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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*.

El artículo 15 del decreto 111 de 1996, principio de universalidad, señala: *“El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3º; L. 225/95, art. 22)”*.

La Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, en su artículo 84 establece: *“Apropiación territorial de los recursos del sistema general de participaciones. Los ingresos y gastos de las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones se apropiarán en los planes y presupuestos de los departamentos, distritos y municipios.”*; además, en el artículo 89, señala que, para efectos de garantizar la eficiente gestión, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, las entidades territoriales deben programar los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo.

El parágrafo 3 del artículo 21 de la Ley No. 1450 de 2011 que señala: "*Los recursos girados por las entidades aportantes a los Patrimonios Autónomos constituidos para la administración de los PDA, se entienden ejecutados al momento del giro y con cargo a los mismos se atenderán los gastos asociados a los PDA.*"

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su Artículo 34 numeral 2 establece como deber: "*Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*"; además, en su Artículo 34 numeral 3 establece: "*Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.*"; y finalmente.

El numeral 4.8 del Manual Operativo Plan Departamental de Agua y Saneamiento Básico del departamento de La Guajira, establece el procedimiento registro financiero y contable del PDA: "*...El Gestor del PDA será el responsable de mantener registro financiero actualizado de los recursos e inversiones efectuadas en el marco del PDA.*"

El departamento será el responsable de efectuar la contabilidad, guardando los principios de contabilidad, tales como la equidad, universalidad, la esencia sobre forma (realidad jurídica, económica y presupuestal), control de los hechos financieros y cumplimiento de las normas legales vigentes aplicables..."

Analizada la ejecución presupuestal acumulada de ingresos y gastos del departamento de La Guajira, correspondiente a la vigencia 2018, se evidenció que fueron asignados recursos por sistema general de participaciones en el presupuesto de ingreso por \$9.746.183.558, sin embargo, fueron ejecutados (certificados, comprometidos, pagados) en el presupuesto de gastos por \$9.743.183.558, presentándose una diferencia por \$3.000.000.

Esta situación se presenta por debilidades en el registro, control y seguimiento a la ejecución presupuestal de los recursos del sistema general de participaciones y por la falta de oportunidad en la conciliación de información entre las dependencias del Área Financiera del Gestor del PDA Administración Temporal de Agua y Saneamiento Básico de La Guajira y la Secretaria de Hacienda de la Gobernación de La Guajira, lo que no permitió la ejecución presupuestal total sin situación de fondos de los recursos asignados al Departamento de la Guajira durante la vigencia 2018, reflejando un menor valor ejecutado respecto al valor asignado por este componente.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

a. “Los CONPES SGP-26-2018 (onceavas 2018) y el CONPES SGP-23- 2017 (doceava del 2017), designó un total para el departamento de La Guajira, de recursos por concepto de sistema general de participaciones para APSB, durante la anualidad citada, la suma de \$9.746.183.561, girada en las doceavas correspondientes.

b. La oficina de presupuesto de la Gobernación de La Guajira, expidió el 13 de julio de 2018 a solicitud de la AT APSB el certificado de disponibilidad presupuestal- CDP No. 1116 por valor de \$4.500.000.000 para registrar sin situación de fondos- SSF- los recursos de SGP, por valor de \$4.516.856.588. Posteriormente, la oficina de presupuesto emitió el día 23 de julio de 2018, el CDP No. 1161 por valor de \$4.516.856.588 000 para registrar sin situación de fondos - SSF- los recursos de SGP.

c. Los anteriores COP enunciados suman un total de \$ 9.016.856.588, que son el soporte para la Resolución 058 de 2018, donde se le solicita a la gobernación la expedición de un registro presupuestal por valor de \$ 9.016.856.588 (la cifra no puede ser diferente a la enunciada en los COP).

d. Que si bien es cierto la Resolución 058 de 2018 en el resuelve artículo No. 01 se comete un error de digitación en el número 6 donde se coloca el 9, consignando la siguiente cifra \$9.019.856.588. Sin embargo, en el resto del documento se registra la cifra correcta de hecho, el artículo no. 02 reza "para amparar la ejecución de los recursos SGP de APSB la oficina de presupuesto expidió los COP No. 1116 y 1161 por valor total de \$ 9.016.856.588.

e. La oficina de presupuesto de la Gobernación emitió a partir de la Resolución anterior, el RP No. 2780, que debió ser expedido por \$4.516.856.588. Sin embargo, fue por \$4.513.856.588, aquí es donde se encuentra la diferencia de los 3.000.000 de pesos.

f. Que el 26 de diciembre de 2018 se expidió por la oficina de presupuesto de la Gobernación a solicitud de la AT de APSB, el COP No. 1931 por valor de \$729.326.973 para registrar sin situación de fondos - SSF- los recursos de SGP, faltantes, lo cual sumaría teniendo en cuenta los anteriores COP una cifra total de \$9.746.183.561.

g. La AT de APSB radicó en la Gobernación la Resolución no. 072 de 2018 que dio lugar a la expedición por parte de la oficina de presupuesto del RP- No. 4460 por valor de \$729.326.973.

En virtud de los considerandos expuestos, encontramos que efectivamente existe una diferencia de \$3.000.000 entre la ejecución sin situación de fondos SSF de los recursos del SGP APSB, y que dicho error se presentó en la expedición del RP No.2780 por parte de la oficina de presupuesto de la Gobernación de la Guajira, donde el valor debió ser por \$4.516.856.588 y fue de \$4.513.856.588. La AT de APSB no evidenció el error en el RP, hasta que tuvo la ejecución definitiva del presupuesto a 31 de diciembre de 2018, el cual fue entregado por la Gobernación de La Guajira, cuando ya estaba cerrada la vigencia y no se podía efectuar ningún tipo de ajuste.

Es importante señalar, la inestabilidad administrativa en la que se encontraba el departamento en esos momentos, adicional al rechazo que generó la medida de asunción de competencias, lo cual no facilitaba el acceso oportuno a la información presupuestal, y fue lo que pudo incidir en no contar con la información de la ejecución presupuestal, antes del cierre definitivo de la vigencia 2018.

Para constancia de lo antes mencionado, anexo Resoluciones No. 058 y 072 de 2018 y CDP No. 1116 y 1161 de julio 2018 y CDP No. 1931 de diciembre de 2018.”

Análisis de la respuesta:

De acuerdo a la respuesta dada por la entidad, se observa que su explicación o aclaración reconoce lo observado, porque expresa que la diferencia se presentó por error en la expedición del RP No.2780 por parte de la oficina de presupuesto de la Gobernación de la Guajira, donde el valor debió ser por \$4.516.856.588 y fue de \$4.513.856.588.

Por lo anterior, la situación observada se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 3. Reporte de Ingresos (A-D)

La Constitución Política en el Artículo 209 establece: *“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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*.

El Artículo 11 del Decreto 111 de 1996, señala: *“a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional...”*

En concordancia con lo anterior, la Ordenanza No 276 de 2009, “por medio de la cual se actualiza el estatuto orgánico de presupuesto del departamento de La Guajira, dispone:

ARTICULO 30. CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS. *El Presupuesto de Ingresos se divide en: Ingresos Corrientes, Recursos de Capital y los Ingresos de las Entidades descentralizadas y los Establecimientos Públicos del orden Departamental cuando los hubiere.*

ARTICULO 31. INGRESOS CORRIENTES. *Los Ingresos Corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios. Corresponden a los ingresos tributarios los impuestos directos o indirectos. Los ingresos no tributarios comprenderán las tasas, las multas, tarifas, contribuciones, participaciones, derechos, contribuciones parafiscales y otros ingresos.*

ARTICULO 32. RECURSOS DE CAPITAL. *Los recursos de capital comprenderán: Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año, los rendimientos financieros, las donaciones, el excedente financiero de los Establecimientos Públicos del orden Departamental, el de las Empresas Industriales y Comerciales del Departamento y el de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas cuando las hubiere, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución, la Ley y las Ordenanzas les otorga.*

El Artículo 15 del Decreto 111 de 1996, principio de universalidad, señala: “*El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3º; L. 225/95, art. 22)*”.

Artículo 30. *Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (L. 225/95, art. 27).*

Artículo 31. *Los recursos de capital comprenderán: los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.*

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su Artículo 34 numeral 2 establece: “*Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*”; además, en su Artículo 34 numeral 3 establece: “*Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.*”; y finalmente.

El numeral 4.8 del Manual Operativo Plan Departamental de Agua y Saneamiento Básico del departamento de La Guajira, establece el procedimiento registro financiero y contable del PDA: “...*El Gestor del PDA será el responsable de mantener registro financiero actualizado de los recursos e inversiones efectuadas en el marco del PDA.*”

El departamento será el responsable de efectuar la contabilidad, guardando los principios de contabilidad, tales como la equidad, universalidad, la esencia sobre forma (realidad jurídica, económica y presupuestal), control de los hechos financieros y cumplimiento de las normas legales vigentes aplicables...”

De la misma manera la información contable deberá ser confiable, útil, pertinente (los registros contables guardarán correspondencia con los hechos financieros y económicos derivados del desarrollo de inversiones efectuadas en el PDA), comprensible (accesible a los usuarios de la información), comparable (confrontable en el tiempo) y oportuno.

El Gestor y el departamento deberán rendir informes respecto del registro financiero y contable de los recursos para efectos del seguimiento y la auditoría del PDA, incluyendo todos los recursos adicionales que se gestionen durante la ejecución del PDA sin importar su fuente u origen.

Al verificar los recaudos y los gastos por fuente de financiación del Plan departamental de Agua - PDA -, la ejecución presupuestal del departamento de La Guajira, y los informes estado de cuenta del Patrimonio Autónomo FIA, se pudo establecer que en la información certificada por la Administración Temporal para APSB, los saldos de las rendimientos financieros BIRF, para cada una de la vigencias auditadas no son coincidentes con lo plasmado en el informe presupuestal de ingresos del departamento La Guajira, presentándose diferencias así:

Tabla No. 4
Diferencias información Rendimientos BIRF (Cifras en pesos)

FUENTE/RENDIMIENTOS BIRF	INGRESOS SEGÚN CERTIFICACION AT	INGRESOS SEGÚN PRESUPUESTO DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	DIFERENCIA
Vigencia 2018	230.710.990	106.220.283	124.490.707
Vigencia 2019	52.415.621	47.804.730	4.610.891
Vigencia 2020	15.733.603	18.785.459	-3.051.856

Fuente: Información Financiera Administración Temporal de La Guajira de 2018, 2019 y 2020.
Elaboró: Equipo auditor

Además, en los recursos de audiencias públicas, que incluyen el monto transferido por la Nación más los rendimientos acumulados generados, se verificó que en el presupuesto de ingresos del 2018, se dejaron de registrar \$171.798.421, lo que se ratifica, de acuerdo con lo expresado por la AT así: *“este valor no se reportó debido en el momento a la incertidumbre de si se debía o no reportar, dado que estos recursos estaban siendo administrados por el Patrimonio Autónomo FIA y se les debía dar el mismo tratamiento que los recursos del SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico, es así como, en las vigencias 2019 y 2020, no fueron incorporada esta fuente de financiación en el presupuesto del departamento de La Guajira, quedando solo en este, el valor del superávit de audiencias públicas administrado por la Fiduciaria Bogotá”*.

De otra parte, la Administración Temporal certificó aportes recibidos para el PDA, de las vigencias 2018 y 2019, fuente Nación Estratégicos por \$245.616.000 y \$3.431.372.549, respectivamente, que no se incorporaron en los presupuestos de ingresos del departamento de La Guajira para vigencias mencionadas.

Las situaciones descritas evidencian debilidades en los mecanismos de control interno del proceso financiero, el registro y seguimiento a la ejecución presupuestal e inefectividad en la conciliación, reporte y revisión de la información de los recursos, entre el departamento de La Guajira y la Administración Temporal, lo que genera que el ente territorial no tenga el conocimiento total de los recaudos de cada uno de las fuentes y no se realice el registro presupuestal de todos los recursos en cada una de las vigencias, desconociendo la realidad de la información financiera.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“La certificación expedida por la Administración Temporal para APSB a solicitud de la CGR, corresponde al valor de los rendimientos financieros generados de enero a diciembre de cada una de las vigencias fiscales 2018, 2019 y 2020, de acuerdo a la información reportada en los extractos bancarios, sin embargo, la solicitud de registro de ingresos de estos rendimientos al departamento, no se efectúa en el mismo mes que se genera el rendimiento, por lo tanto, no queda registrado en el presupuesto la totalidad de estos recursos en la respectiva vigencia, es así como por lo general quedan sin registrar al cierre de la respectiva vigencia los rendimientos financieros de los meses de noviembre y diciembre.

En el caso del monto certificado para la vigencia 2018, este corresponde a los rendimientos financieros generados en las cuentas bancadas administradas por la Fiduciaria Bogotá, más los rendimientos financieros transferidos por unos contratistas, producto de los dineros girados como anticipo de contratos de obra. Los valores correspondientes a cada concepto es el siguiente:

Valor certificado	230.710.990	
Valor rendimientos Fiduciaria Bogotá de enero a dic 2018		116.934.916
Recaudos por rendimientos financieros consignados por contratistas		113.776.074
Totales	230.710.990	230.710.990

Se anexa relación mensual de rendimientos financieros generados en la vigencia 2018

Los rendimientos consignados por los contratistas, no son reportados en los ingresos del Departamento, toda vez que estos forman parte del superávit fiscal de la respectiva fuente de financiación y son incorporados como tal en el presupuesto de la vigencia fiscal siguiente.

Los rendimientos financieros generados en cuentas en Fidubogota en la vigencia 2018 suman de \$116.934.916, sin embargo, los rendimientos financieros de los meses de noviembre y diciembre no alcanzaron a registrarse antes del cierre de la vigencia fiscal 2018, quedando pendiente la suma de \$10.740.533, por lo cual los reportes efectuados a la Gobernación fueron por la suma de \$106.194.383, sin embargo, por error en la Gobernación, realizaron el registro doble de \$25.900 valor de los rendimientos de la cuenta No. 530-465335 en el mes febrero de 2018

Valor rendimientos Fiduciaria Bogotá de enero a dic 2018	116.934.916	
Valor registro en presupuesto 2018		106.220.283
Menos: Rendimientos nov y dic 2018	10.740.533	
Menos: Valor registrado doblemente en presupuesto		25.900
sumas iguales	106.194.383	106.194.383

Se anexa relación de registros de rendimientos 2018 en el Departamento

Con relación a la vigencia 2019 la certificación expedida por la Administración Temporal fue por \$53.415.621, valor en el cual se incluyó por error involuntario el valor correspondiente a los rendimientos del mes de diciembre de 2018 por valor de \$5.297.648, descontado este valor el recaudo real de la vigencia 2019 es \$47.117.973, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Valor Certificado 2019	52.415.621	
Valor rendimientos Fiduciaria Bogotá de enero a dic 2019		47.117.973
Menos: Valor parcial rendimiento de dic 2018	5.297.648	
Totales	47.117.973	47.117.973

Se anexa relación mensual de rendimientos generados en la vigencia 2019

El valor recaudado en la vigencia 2019 es de \$47.117.973, sin embargo, el valor reportado a la Gobernación fue por \$47.798.030, que corresponde al ejercicio efectuado en el siguiente cuadro:

Valor rendimientos Fiduciaria Bogotá de enero a dic 2019	47.117.973	
Valor registro en presupuesto 2019		47.804.730
Más: Reporte mes de diciembre 2018	5.304.850	
Menos: Rendimientos no reportados nov y dic 2019	4.624.793	
Menos: Valor registrado doblemente en presupuesto		6.700
Totales	47.798.030	47.798.030

Se anexa relación de registros de rendimientos 2019 en el Departamento.

Igualmente, en esta vigencia la Gobernación por error registro doblemente la suma de \$6.700 correspondiente a los rendimientos financieros de la cuenta No. 530-342435 del mes de marzo de 2019.

Con relación a la vigencia 2020 la certificación expedida por la Administración Temporal fue por valor de \$15.733.603, valor que incluye el total de recaudos por rendimientos de la vigencia 2020 más un ajuste efectuado en los rendimientos de diciembre 2019, reportado en extracto de la vigencia 2020, lo cual se puede apreciar en el siguiente cuadro resumen.

Valor Certificado 2020	15.733.603	
Valor rendimientos Fiduciaria Bogotá de enero a dic 2020		14.756.334
Más: Valor ajuste rendimientos mes de diciembre 2019		977.269
Totales	15.733.603	15.733.603

Se anexa relación mensual de rendimientos generados en la vigencia 2020

En relación a la diferencia entre el valor certificado y el valor registrado en presupuesto, se debe tener en cuenta que en la vigencia 2020, se dio ingreso a los rendimientos de noviembre y diciembre de 2019 por valor de \$4.624.793, de igual forma se dejó de registrar la suma de \$595.668, debido a la confusión que generó el movimiento reflejado en los extractos de enero y febrero de 2020, donde realizo abonos y débitos en los conceptos de rendimientos.

Estos valores de rendimientos no registrados en el presupuesto, se reflejan en el cierre de la vigencia en tesorería como superávit fiscal y son incorporados como tal en el presupuesto de Departamento de la vigencia fiscal siguiente.

Valor registro en presupuesto 2020		18.785.459
Rendimientos de enero a dic 2020	14.756.334	
Más: Reporte mes de noviembre y diciembre 2019	4.624.793	
Menos: Valor rendimientos no registrados	595.668	
Totales	18.785.459	18.785.459

Se anexa relación de registros de rendimientos año 2020 en el Departamento

Es importante precisar, que, si bien la Administración Temporal siempre ha estado dispuesta a realizar el cruce de información y conciliaciones con el Departamento de La Guajira, la inestabilidad administrativa y la no aceptación de la medida de asunción de competencias no ha permitido en algunas ocasiones que el proceso de conciliación, se efectuó de manera eficaz y oportuna, lo que ha impedido los ajustes a la información antes del cierre de las vigencias, luego de lo cual ya no es posible realizarlos.

En relación al valor dejado de reportar por concepto de rendimientos financieros de los recursos de Audiencias Públicas Administrados por el Consorcio FIA, estos rendimientos inicialmente se reportaban, es por eso que de los \$353.193.044 generados en la vigencia 2018, se reportó la suma de \$181.394.623,85. Sin embargo, posteriormente debido a que

teniendo en cuenta que estos rendimientos son producto de recursos administrados por el Consorcio FIA, los cuales se ejecutan sin situación de fondos SSF, se dejaron de reportar estos recursos, presentándose la diferencia por ustedes señalada de \$171.798.421.

Lo anterior teniendo en cuenta lo establecido en el Parágrafo 3 del artículo 21 de la Ley No. 1450 de 2011 que señala:

*“PARÁGRAFO 3º. Los recursos girados por las entidades aportantes a los Patrimonios Autónomos constituidos para la administración de los PDA, se entienden ejecutados **al momento del giro y con cargo a los mismos se atenderán los gastos asociados a los PDA. (negrilla propia)**”*

Adicionalmente lo señalado en el Código de Comercio: *“El Patrimonio Autónomo es una Fiducia Mercantil que implica que los recursos allí depositados **salen real y jurídicamente del dominio del fideicomitente** (departamentos y municipios) **para quedar radicados completamente en el patrimonio autónomo**, perdiendo el derecho de dominio mientras dure la finalidad para el cual fue vinculado.*

Al realizarse este procedimiento y entrar los recursos en el Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, tal como se explicó anteriormente, salen del dominio de la Entidad Territorial. El Contrato de Fiducia Mercantil en el parágrafo primero de la Cláusula Segunda, estipula, que los rendimientos financieros generados por estos recursos, estarán destinados al mismo objeto del contrato, razón por lo cual, también entran a formar parte de los bienes fideicomitados en el Patrimonio Autónomo y quedan fuera del dominio de la entidad Territorial, **lo que hace que no se requiera su incorporación al presupuesto del Departamento.**

Lo anterior, no implica que los recursos administrados por el Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, estén fuera del control del fideicomitente (Departamento), en las vigencias 2018, 2019 y 2020 bajo el control de la Administración Temporal de Agua Potable y Saneamiento Básico, los rendimientos financieros no son reportados a la Secretaría de Hacienda del Departamento, no por falta de seguimiento y control de los mismos, si no, por las razones expuestas anteriormente, la Administración Temporal de APSB, tiene pleno conocimiento y ejerce control y seguimiento de los valores generados por rendimientos financieros de los recursos administrados por el Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, pues realiza revisión y seguimiento a mismos, a través de la conciliación mensual que realiza con los informes de gestión del Consorcio FIA y la Fiduciaria Bogotá.

En relación a que la Administración Temporal recibió en las vigencias 2018 y 2019 de la fuente Nación Estratégicos por \$245.616.000 y \$3.431.372.54 respectivamente, que no se incorporaron al presupuesto de ingresos del departamento de La Guajira en las vigencias mencionadas, se manifiesta lo siguiente:

El artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 establece que *“los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento se ajustarán de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización”*

El Decreto 1077 del 2015, subrogado por el Decreto 1425 de 2019, el cual reglamentó del artículo 21 de la Ley 1450 de 2011, en su artículo 2.3.3.1.8.4 establece: *“Apoyos de la Nación al Sector de Agua y Saneamiento Básico. Para efectos de lo previsto en la Ley 1450 de 2011, en especial, en el*

artículo 21 vigente acorde con lo preceptuado en la Ley 1955 de 2019 o la norma que la modifique, sustituya o adicione. Los recursos de cofinanciación, aportes de inversión regional y apoyo de la Nación al sector de agua potable y saneamiento básico, son los apoyos financieros constituidos por las apropiaciones que se incluyan anualmente en el Presupuesto General de la Nación PGN a favor de las entidades territoriales, destinados a ejecutarse en el marco de los Planes Departamentales, al igual que la asistencia técnica o los apoyos en especie entregados.,”.

Que el artículo 2.3.3.1.8.5. del Decreto 1077 de 2015 establece que: "En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 21 y 130 de la Ley 1450 de 2011 se cuenta con tres bolsas de apoyo financiero a las entidades territoriales en el marco de la política de los PDA para el sector de agua potable y saneamiento básico, a saber:(...) 3. Bolsa Proyectos Estratégicos

Es aquella a la que se destinan recursos de apoyo financiero de la Nación que serán asignados a los municipios y departamentos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio a aquellos proyectos que se enmarquen en las políticas estratégicas del Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio definidas en la Ley 1450 de 2011 y en la Ley 1955 de 2019 o la norma que la modifique, complemente o sustituya ...

Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.3.3.1.8.6. del Decreto 1077 de 2015 "Los recursos de apoyo financiero que se llegaren a incorporar anualmente en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para apoyar la formulación y ejecución de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) serán asignados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a las entidades territoriales.

Expedida la Resolución y el Registro Presupuestal correspondiente, los recursos se entenderán comprometidos presupuestalmente a favor de cada entidad territorial beneficiaria.

Parágrafo 2. (...) Que el artículo 2.3 .3.1 8.7 del Decreto 1077 de 2015 consagra: "Será requisito para hacer exigible el pago, la celebración de un convenio de uso de recursos entre el Ministerio de 'vivienda, ciudad y territorio y la respectiva entidad territorial beneficiaria ()

Cumplido lo anterior, la primera parte de los recursos de la Resolución 0921 de 2019, fueron girados por la Nación al Patrimonio Autónomo Consorcio FIA.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, los recursos los ejecuta presupuestalmente la Nación y financieramente el Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, por lo que no requieren incorporación al presupuesto del Departamento.

Análisis de la respuesta:

En relación con las diferencias que se presentan en los rendimientos financieros BIRF, la Administración Temporal acepta lo plasmado en la observación en cada vigencia, toda vez que manifiesta varias razones por las cuales se presentaron estas situaciones:

- Que no se alcanza a registrar en el presupuesto la información bancaria de noviembre y diciembre, errores involuntarios en los registros presupuestales.
- Recaudos por rendimientos de los contratistas que no se registran en la vigencia correspondiente.
- Doble registros de recursos e información que no corresponde a la vigencia.

Los argumentos expuestos ratifican la existencia de las diferencias que se presentan en la información financiera y presupuestal, por lo cual no se desvirtúa esta parte de la observación, ya que se confirman situaciones que no permitieron la conciliación entre la información de la AT con el reporte del presupuesto de ingresos del departamento de La Guajira, contraviniendo lo que establece el art 15 del decreto 111 de 1996 principio de universalidad, el cual señala que el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, Art. 11; L. 179/94, Art. 55, inc. 3; L. 225/95, Art. 22).

En lo concerniente al valor dejado de reportar por concepto de rendimientos financieros en la vigencia 2018 por \$171.798.421, de los recursos de Audiencias Públicas, la entidad manifiesta: *En relación al valor dejado de reportar por concepto de rendimientos financieros de los recursos de Audiencias Públicas Administrados por el Consorcio FIA, estos rendimientos inicialmente se reportaban, es por eso que de los \$353.193.044 generados en la vigencia 2018, se reportó la suma de \$181.394.623,85. Sin embargo, posteriormente debido a que teniendo en cuenta que estos rendimientos son producto de recursos administrados por el Consorcio FIA, los cuales se ejecutan sin situación de fondos SSF, se dejaron de reportar estos recursos, presentándose la diferencia por ustedes señalada de \$171.798.421. Lo anterior teniendo en cuenta lo establecido en el Parágrafo 3 del artículo 21 de la Ley No. 1450 de 2011 que señala:” PARÁGRAFO 3o. Los recursos girados por las entidades aportantes a los Patrimonios Autónomos constituidos para la administración de los PDA, se entienden ejecutados **al momento del giro y con cargo a los mismos se atenderán los gastos asociados a los PDA. (negrilla propia)** ...”*

Al respecto, el equipo auditor expresa que no se desvirtúa esta parte de la observación, teniendo en cuenta que dichos recursos hacen parte del presupuesto del departamento y por tanto, se debían registrar, independientemente de ser sin situación de fondos – SSF, lo cual, es una deficiencia al no reportar la información, teniendo en cuenta que el contrato de fiducia estipula que los rendimientos financieros que se generen, deber ser invertidos en el mismo sector para el cual fueron incorporados en el presupuesto de la entidad, y si bien la Ley 1450 de 2011

señala en su parágrafo 3 que los recursos girados por las entidades aportantes a los Patrimonios Autónomos constituidos para la administración de los PDA, se entienden ejecutados al momento del giro, no establece que no se deban registrar en el presupuesto de la entidad. Lo cual debe estar de conformidad al Artículo 31 del Decreto 111 de 1996, *que dispone: "Los recursos de capital comprenderán: los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria"*.

En relación a que la Administración Temporal recibió en las vigencias 2018 y 2019 de la fuente Nación Estratégicos \$245.616.000 y \$3.431.372.549 respectivamente, que no se incorporaron al presupuesto de ingresos del departamento de La Guajira en las vigencias mencionadas, la Administración refiere lo consignado en la siguiente normatividad: *El artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 establece que 'los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento se ajustarán de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional... "*

El Decreto 1077 del 2015, subrogado por el Decreto 1425 de 2019, el cual reglamentó del artículo 21 de la Ley 1450 de 2011, en su artículo 2.3.3.1.8.4 establece: "Apoyos de la Nación al Sector de Agua y Saneamiento Básico.

Que el artículo 2.3.3.1.8.5. del Decreto 1077 de 2015 establece que: "En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 21 y 130 de la Ley 1450 de 2011 se cuenta con tres bolsas de apoyo financiero a las entidades territoriales en el marco de la política de los PDA para el sector de agua potable y saneamiento básico, a saber:(...) 3. Bolsa Proyectos Estratégicos...

Expedida la Resolución y el Registro Presupuestal correspondiente, los recursos se entenderán comprometidos presupuestalmente a favor de cada entidad territorial beneficiaria.

Parágrafo 2. (...) Que el artículo 2.3 .3.1 8.7 del Decreto 1077 de 2015 consagra: "Será requisito para hacer exigible el pago, la celebración de un convenio de uso de recursos entre el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio y la respectiva entidad territorial beneficiaria ()

Cumplido lo anterior, la primera parte de los recursos de la Resolución 0921 de

2019, fueron girados por la Nación al Patrimonio Autónomo Consorcio FIA.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, los recursos los ejecuta presupuestalmente la Nación y financieramente el Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, por lo que no requieren incorporación al presupuesto del Departamento.

Al respecto, el equipo auditor manifiesta que la observación no va encaminada al manejo y administración que realiza el Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, ya que la deficiencia es la no incorporación de estos recursos en la ejecución presupuestal de ingresos del departamento de La Guajira, durante las vigencias 2018, 2019; los cuales teniendo en cuenta su origen, deben ser incorporados, toda vez que los mismos hacen parte del presupuesto del ente territorial y deben ser articulados con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo.

Si bien es cierto que el gobierno estableció que los recursos del PDA, se ejecuten a través de un patrimonio autónomo, y se entienden ejecutados al momento del giro, no establece que las entidades territoriales, dejen de registrar en su presupuesto todos los recursos destinados para el ese fin, lo cual se corrobora, atendiendo las orientaciones impartidas por el Departamento Nacional de Planeación DNP, en el documento “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial,” con respecto a las atribuciones del gobernador: *“como jefe departamental, le corresponde velar por el desarrollo económico y social, para ello debe buscar la sostenibilidad financiera y fiscal de la entidad territorial en el corto, mediano y largo plazo, de esta forma, coordina el sistema Presupuestal desde la programación, aprobación, ejecución y control presupuestal, velando por la coherencia de este con las prioridades del Plan de Desarrollo”.*

En dicho documento se dice también que: *“El presupuesto es por sus mismas características el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación y donde se establecen las reglas para su ejecución. Así, como instrumento financiero por excelencia que es, su empleo le debería permitir al Estado “garantizar el cumplimiento de su función económica y asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos. Constituye un instrumento de planificación y un componente importante de la política económica. Por lo tanto, es indispensable que exista coherencia entre el presupuesto y las metas y objetivos definidos a través de la política económica y, más concretamente, las políticas monetaria y cambiaria y las metas de crecimiento e inflación”.* Por lo anterior no se desvirtúa la observación y se configura como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Objetivo específico No. 2

Evaluar la gestión sobre los proyectos presentados, viabilizados y ejecutados en el marco del programa Guajira Azul y del PDA-Guajira, durante las vigencias a auditar, y determinar su conformidad con la normativa y criterios aplicables.

Se verificó el cumplimiento de los objetivos y metas del PDA contenido en el PEI 2020 – 2023 relacionados con las vigencias auditadas y se observó el bajo cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico, siendo lo observado sobre el avance de estos indicadores uno de los riesgos detectados según la Resolución 0460 del 21 de febrero de 2017 (numeral 9.18) de la Dirección General de Apoyo Fiscal que dio merito a la formulación de cargo y adopción de manera cautelar la Medida Correctiva de la Asunción Temporal de la Competencia en la prestación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de La Guajira. Así mismo, se observó como recurrente la suspensión en más del 90% de los contratos de consultorías, afectando la eficacia en el cumplimiento de los plazos de la ejecución.

Hallazgo No. 4. Indicadores PEI (A – D).

La Constitución Política en el artículo 209 establece: *“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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”*.

Art. 3 de la Ley 489 de 1998. 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.

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su Artículo 34 numerales 1 y 2 establece: Deberes “...Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea

encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

Manual Operativo (PDA) Planes Departamentales de Agua (PDA). Es un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos, y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales, las personas prestadoras de los servicios públicos, las comunidades organizadas y, la implementación efectiva de esquemas de regionalización y asociativos comunitarios.

Los Objetivos de los PAEI para las vigencias auditadas, son entre otros: *“Impulsar, fortalecer y consolidar la planeación para el efectivo desarrollo y optimización de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en las zonas urbanas y rurales del departamento”. Así mismo, (...) establecer proyectos dirigidos a mejorar en forma significativa la cobertura, calidad y continuidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los diferentes municipios de La Guajira.*

El Plan Estratégico de Inversión (PEI), señala que las principales metas del PDA de la Guajira en su PEI 2020-2023 están alineadas con las metas establecidas en el programa Guajira Azul que viene impulsando el Gobierno Nacional, las cuales buscan mejorar sustancialmente los 4 indicadores más afectados del sector de APSB del departamento, así:

Tabla No. 5
Indicadores según PEI 2020 - 2023

Indicadores	Vigencias	
	2018	2022
Cobertura en zona rural	4%	70%
Continuidad en zona urbana	9 horas diarias	16 horas diarias
Municipios con agua potable para el consumo humano	20%	86%
Población con tratamiento de aguas residuales	44%	68%

Fuente: PEI 2020 – 2023

Elaboró: Equipo Auditor

Transcurridas las 3 vigencias objeto de la presente actuación especial (2018 a 2020), se observa que el avance de los indicadores definidos por la AT- APSB ha sido nulo, lo cual se evidencia en la Tabla No. 6 – del informe de Seguimiento a diciembre de 2020, avance metas programadas PEI 2020:

Tabla No. 6
Seguimiento avance metas programadas PEI 2020

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Metas	Avance	Avance Porcentual
Aumento Cobertura zona rural al 70%	Aun no se registran avances ya que los proyectos previstos fueron viabilizados en diciembre, sin embargo, se registran avances del indicador generados por otros proyectos que se desarrollan en el marco del programa Guajira Azul. La nueva consultoría para estructuración de proyectos están en contratación.	1.3%
Aumento Continuidad urbana a 16 H	No están previstos proyectos para mejoramiento de este indicador en la presente vigencia. Las consultorías de preinversión previstas han iniciado o fueron adjudicadas en el mes de diciembre.	0%
Cobertura Urbana Alcantarillado 75%	El proyecto previsto para esta vigencia aún está en viabilización y fue requerido nuevamente para ajustes.	0%
Tratamiento agua servida 68%	El proyecto previsto para esta vigencia fue radicado para evaluación el 22 de diciembre 2020. La consultoría de diseño prevista está en contratación.	0%
Mejora disposición rural de residuos	El municipio de Uribía no ha adquirido aún el lote para desarrollar el proyecto previsto en el Plan Ambiental	0%
Cumplimiento Plan Aseguramiento	Las consultorías previstas para cumplimiento del plan aprobado están en contratación	0%
Implementación Plan Aseguramiento	El nuevo plan de aseguramiento estructurado aún está en revisión.	0%
Cumplimiento Plan Gestión Social	El nuevo plan de gestión social fue aprobado el 21 de diciembre 2020	0%
Cumplimiento Plan Ambiental	El nuevo plan de gestión ambiental aún está en estructuración	0%
Cumplimiento Plan Gestión del Riesgo	El nuevo plan de gestión del riesgo estructurado aún está en revisión.	0%

Fuente: PEI 2020
Elaboró: Equipo Auditor.

La anterior situación obedece al retraso en la ejecución de los contratos suscritos (consultoría – obras), y la baja ejecución de recursos, afectando la eficacia de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, ya que las actividades u operaciones y los resultados no se logran de manera adecuada y oportuna, en concordancia con los objetivos, indicadores y metas previstas.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“Sobre la observación, debemos precisar en comienzo que el PEI 2020 fue aprobado hasta el 27 de agosto de 2020 en razón a la pandemia del Covid 19, la cual retrasó el proceso de concertación de los Planes de Acción de los Municipios con el PDA que sirvieron de base para la estructuración del PEI 2020-2023 en acuerdo a la entrada en vigencia del Decreto 1425 del 2019.

Así las cosas, en el 2020 sólo se contó con los últimos 4 meses de la vigencia 2020 para implementar las acciones previstas en el PEI aprobado, tiempo claramente insuficiente para concretar acciones encaminadas a aportar mejoras en los indicadores señalados. Se anexa el acta de comité directivo No. 50 donde se aprobó la primera versión del PEI 2020- 2023 y el capítulo PEI 2020.

De otra parte, el inicio de los proyectos contratados en enero de 2020 los cuales generarían beneficios en calidad o continuidad urbanos de acuerdo a las metas del programa, en razón a la pandemia sólo pudieron dar inicio a finales del mes de junio 2020, una vez el gobierno nacional dio paso a la reactivación del sector de la construcción, debiendo iniciar labores en el marco de la implementación de protocolos de bioseguridad y de las apreciables restricciones generadas por la pandemia en toda la nación, por lo cual al cierre del 2020 tampoco se lograron mayores avances en los mismos. Entre los proyectos iniciados en este período podemos citar:

- *Contrato 001-2020 Optimización hidráulica Monguít y Villa Martín*
- *Contrato 005-2020 Optimización de la PTAP de San Juan del Cesar*
- *Contrato 006-2020 Optimización hidráulica acueducto y PTAP El Molino*
- *Contrato 008-2020 Optimización de la PTAP de Villanueva*

Así mismo el desarrollo de otros contratos que ya habían iniciado como el 008-2019 de optimización hidráulica fase II de Riohacha y el 003-2020 de construcción del módulo de pilas públicas de Romonero también se vieron suspendidos y retrasados por este fenómeno, así como todas las consultorías de diseño.

También es importante aclarar que el informe de avance de indicadores señalado en el oficio corresponde exclusivamente a las actividades del PDA durante la vigencia 2020 y no incluye lo alcanzado en las anteriores vigencias 2018 y 2019, como tampoco refleja los logros de la estrategia Guajira Azul durante los periodos 2018, 2019 y 2020 que se vienen auditando.

En lo referente al avance de indicadores por obras del PDA en los años 2018 y 2019, estas vigencias estuvieron enmarcadas por lo previsto en el PGEI 2017-2019, en donde se alcanzaron logros de mejora promedio del 17% de la cobertura urbana, del 27% de la cobertura de alcantarillado y del 38% en la micro medición en los 7 municipios donde el PDA realizó inversiones. Así mismo, también se evidenciaron mejoras de un 4% en la continuidad e incluso de un incremento promedio del 10% en el indicador de recaudo, lo cual demuestra que hubo mejora en la prestación del servicio en algunas poblaciones, especialmente en Riohacha, Maicao y Fonseca, tal como menciona el informe final del PGEI 2017-2019 entregado a la Contraloría.

En cuanto a la estrategia Guajira Azul durante estas mismas vigencias también se lograron avances en cobertura de suministro de agua potable en comunidades de la zona rural dispersa, mediante la construcción de los módulos de pilas públicas de Casa Azul en Manaure (Piloto) y Wimpeshi en Maicao, así como la ejecución de obras de potabilización en comunidades rurales nucleadas del Distrito de Riohacha de Barbacoas, Comejenes y Pelechúa, donde el indicador de cobertura rural paso del 12.87% reportado por el DANE en 2018 al 16.97% al término de la vigencia 2020.

Por su parte, consideramos importante mencionar que la ley 142 de 1994 delega en los municipios la responsabilidad de la adecuada prestación de servicios la cual es reflejada por los indicadores, y que las facultades de intervención del Estado para efectos de garantizar la calidad en la prestación de los servicios públicos fueron atribuidas por la misma ley a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entidad que deberá intervenir a los prestadores (sean directos o indirectos), a nombre del Estado, cuando no se preste el servicio público con las características de continuidad y calidad debidas.

Es de tener en cuenta que, del uso adecuado de la infraestructura entregada a los municipios y a sus operadores, depende en mayor medida el resultado de indicadores tales como la continuidad y la calidad en la prestación del servicio y no de la simple ejecución de las obras.

En este marco, el Gestor, con fundamento en las necesidades sectoriales identificadas por los municipios en ejercicio de las competencias previamente señaladas, prioriza las inversiones del plan de acción por municipio y estas a su vez se incluyen en los Planes Anuales Estratégicos de Inversiones en acuerdo a la disponibilidad de recursos. En síntesis, el PDA cumple un rol de apoyo técnico y financiero de los municipios en el desarrollo sectorial de los mismos.

La autodeterminación de las entidades territoriales municipales en el señalamiento de sus necesidades sectoriales y la posibilidad de establecer a partir de ello, los términos y condiciones de su satisfacción constituyen la manifestación y materialización de la descentralización y la autonomía de que gozan.

Así las cosas, la atribución de responsabilidades en materia de indicadores, deberá efectuarse a partir del análisis minucioso de las obligaciones y deberes en cabeza de cada entidad, postulados basilares de la evaluación de atribución de responsabilidad en cualquiera de los escenarios jurídicos que se quiera proponer”.

Análisis de la respuesta:

Lo señalado por la entidad en el sentido que “el PEI 2020 fue aprobado hasta el 27 de agosto de 2020, tiempo durante el cual la entidad no contó con instrumento de planeación institucional, en razón a la pandemia del Covid 19, lo cual retrasó el proceso de concertación de los planes de acción de los municipios con el PDA, que sirvieron de base para la estructuración del PEI 2020-2023 en acuerdo a la entrada en vigencia del Decreto 1425 del 2019 y que en lo referente al avance de indicadores por obras del PDA en los años 2018 y 2019, estas vigencias estuvieron enmarcadas por lo previsto en el PGEI 2017-2019, en donde se alcanzaron logros de mejora promedio del 17% de la cobertura urbana, del 27% de la cobertura de alcantarillado y del 38% en la micro medición en los 7 municipios donde el PDA realizó inversiones. Así mismo, también se evidenciaron mejoras de un 4% en la continuidad e incluso de un incremento promedio del 10% en el indicador de recaudo, lo cual demuestra que hubo mejora en la prestación del servicio en algunas poblaciones, especialmente en Riohacha, Maicao y Fonseca, tal como menciona el informe final del PGEI 2017-2019”, evidencia la debilidad en la planeación que afecta la consecución de las metas propuestas, máxime, cuando estas fueron fijadas en el programa de Guajira Azul 2018 – 2022.

Entonces, al analizar la respuesta de la entidad y confrontarla con las metas propuestas en el PEI 2020 – 2023, se puede concluir que los avances son mínimos, transcurrido el 50% del tiempo propuesto para alcanzarlas.

Por lo anterior, la respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, validándose como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Hallazgo No. 5. Viabilización de Proyectos Contrato No. 001 de 2018. (A–D-IP).

La Constitución Política en el artículo 209 establece: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”.

Artículo 3 de la Ley 80 de 1993. 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. (...)”

Artículo 4. 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4. 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...”.

Artículo 4 Ley 489 de 1998. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”

Artículo 34 numeral 2 de Ley 734 del 5 de febrero de 2002 establece: “Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

Artículo 9 Resolución 1063 de 2016 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Requisitos para la presentación de proyectos: “...Los proyectos que presenten las entidades, deberán hacer parte de las Políticas y/o de los Programas implementados o que implemente la Nación para el sector de agua potable y saneamiento básico, en concordancia con la normativa aplicable al sector. La entidad solicitante deberá presentar la totalidad de los documentos exigidos en la presente resolución en los formatos establecidos en la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico contenida en Anexo número 1 de la presente y cumplir los siguientes requisitos:

9.1. Documentales: Los proyectos que presenten las entidades ante el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, deberán ser radicados con la totalidad de la documentación que se relaciona en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, organizados en carpetas de tamaño oficio, debidamente foliadas.

9.2. Legales: Los proyectos deberán estar acompañados de los permisos que exijan las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.

9.3. Institucionales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el esquema organizacional, el diagnóstico de la entidad prestadora de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, aspectos de fortalecimiento institucional y la acreditación de pago de subsidios al prestador.

9.4. Técnicos: Los proyectos presentados por las entidades territoriales deberán contar con los estudios y diseños de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), contenido en la Resolución número 1096 de 2000, o las normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o sustituyan, con la correspondiente aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de los mismos. Cuando los proyectos presentados al mecanismo de viabilización hagan parte de un proyecto regional o de uno de mayor extensión para cuyo funcionamiento dependa de la funcionalidad de las etapas precedentes, el(los) representante(s) legal(es) de la(s) entidad(es) territorial(es) responsable(s) del proyecto, deberá(n) certificar que las etapas anteriores se encuentran funcionando adecuadamente. Si la(s) etapa(s) anterior(es) se encuentran en construcción a la fecha de presentación del proyecto, la certificación deberá indicar el estado de avance de la construcción y la fecha programada de terminación y puesta en funcionamiento de la misma, debidamente avalados por la Interventoría de la Obra.

9.5. Financieros: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el presupuesto detallado del proyecto, los soportes presupuestales de las fuentes de financiación y el plan financiero.

9.6. Ambientales: Los proyectos deberán contar con los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente, de conformidad con la normatividad vigente.

9.7. *Prediales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo la certificación de propiedad de los predios y las servidumbres necesarios para su ejecución...*”.

El 29 de junio de 2018 se suscribe el contrato de consultoría No. 001 de 2018, cuyo objeto es “*Servicios de consultoría para apoyo a Municipios en la revisión, ajuste, complemento, actualización, ejecución y viabilización de proyectos grupo 1 ante la Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio*”. Con un valor inicial de \$297.622.808, una adición de: \$72.360.861 por necesidad de mayores cantidades de actividades y tiempo y permanencia de algunos profesionales y otra por \$48.482.834, por mayores actividades para la concesión de agua; para un valor final de \$418.466.503, con un plazo de 4 meses. Actas parciales pagadas: \$339.776.815,27.

De acuerdo con la ficha MGA del proyecto, los estudios previos y el contrato de consultoría 001 de 2018, el contratista debió tramitar la viabilización, ante la Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Grupo I San Juan del Cesar, de 5 proyectos.

Tabla No. 7
Proyectos a viabilizar según Contrato 001 de 2018 y Contratados

ORDEN	PROYECTOS A VIABILIZAR	VIABILIZADOS	CONTRATADOS	FECHA
1	Nueva PTAP San Juan del Cesar	No		
2	Optimización PTAP existente San Juan del Cesar,	x	005	16/01/2020
3	Acueducto regional La Junta, La peña y Curazao	No		
4	Nueva Conducción PTAP Paso ancho a Distracción y Fonseca	x	010	24/04/2020
5	Optimización línea de conducción AC Fonseca y Aumento Micro medición.	No.		

Fuente: Ficha MGA y Estudios previos contrato 001/2018
Elaboró: Equipo Auditor

Como se observa en el cuadro anterior, 3 proyectos de los 5 en los cuales el consultor debía apoyar en la revisión, ajuste, complemento, actualización, ejecución y viabilización de proyectos grupo 1 ante la Ventanilla Única del Ministerio de

Vivienda Ciudad y Territorio, quedaron sin lograr el fin último, de la consultoría, su viabilización.

En los informes de supervisión vigencia 2019, 2020 y 2021, se da cuenta del desarrollo de los proyectos objeto del contrato de consultoría No. 001 de 2018, así mismo, la AT-APSB en respuesta a una de las observaciones comunicadas por la CGR, explica las razones por las cuales estos 3 proyectos quedaron sin ser viabilizados, así:

- Proyecto regional La Junta, La Peña y Curazao: El alcance de este proyecto es el de efectuar los ajustes solicitados en la lista de chequeo y el de estructurar un modelo auto sostenible para la operación y mantenimiento de este sistema”. A finales del año 2020 recibimos las resoluciones 1551 de 2020 y 1532 de 2020 donde Corpoguajira niega la concesión de agua y el permiso de ocupación del cauce del río Santo Tomas impidiendo con ello la viabilización del proyecto. Ante esta negativa ahora se está adelantando el diseño del nuevo sistema de abastecimiento para este regional, ahora desde la PTAP Corral de Piedra en San Juan del Cesar, a través del contrato 015 de 2020, con el cual se radicará nuevamente el proyecto ante el mecanismo de viabilización del MVCT, utilizando los mismos diseños de las redes realizados en la consultoría 001 de 2018.
- Proyecto Construcción PTAP San Juan (nueva): El alcance de este proyecto incluye el completamiento de los estudios y diseños y la formulación completa del proyecto para su radicación ante el MVCT en acuerdo a la normativa de la resolución 1063 de 2016. Finalmente, el consultor del municipio no solo diseño el proyecto, sino que también lo formulo y lo radico en el MVCT directamente, por lo cual no fue necesaria la ayuda del consultor de la AT en este proceso. El evaluador de MVCT ha requerido al municipio para que ajuste el proyecto, pero tenemos conocimiento que el municipio no ha adquirido aun el lote para la obra y que la nueva administración no se ha mostrado interesada en seguir gestionando este proyecto, por lo cual su consultor no ha aportado los ajustes, ni tampoco han solicitado apoyo a la AT para continuar el mismo.
- Proyecto micro medición Fonseca: “El alcance de este proyecto consiste en la ejecución de todos los ajustes solicitados por el evaluador de MVCT y la actualización de documentos que hayan perdido vigencia para continuar con el proceso de viabilización”. El contratista realizo los ajustes de la lista de chequeo existente y radico el proyecto ante el mecanismo de viabilización del MVCT, el cual fue requerido para nuevos ajustes aún más complejos, que implicaban el modelamiento hidráulico de la línea de conducción y de todas las redes del sistema de acueducto, situación no prevista en el alcance inicial, por lo cual para lograr la viabilización del proyecto se optó mejor por enviar oficio solicitando reformular el

proyecto en base al proyecto original del 2012 ya que esta micro medición era parte de este proyecto anteriormente viabilizado, para lo cual los profesionales de apoyo del MVCT, solicitaron inicialmente concepto al comité Técnico del MVCT, quien señaló que no consideraba prudente realizar este proyecto con solo los medidores, ya que si no se pudieron instalar los medidores por problemas sociales durante el proyecto inicial donde había expansión y conformación de redes, difícilmente podría realizarse con solo este alcance, ya que el servicio prestado en esta población es deficiente por lo cual podría generar nuevamente rechazo de la comunidad; el comité técnico recomendó finalmente mejor incluirlo en otro proyecto de mayor alcance. Atendiendo estas recomendaciones, las obras proyectadas ahora se harán en el marco del proyecto de optimización hidráulica fase II del municipio de Fonseca.

Analizadas las razones por las cuales la viabilización de estos proyectos no se pudo lograr, le permite a la CGR concluir que la inversión de los recursos asignados al contrato de consultoría No. 001 de 2018, fue ineficaz, por cuanto la viabilización de los mismos permitiría a la AT-APSB, continuar realizando las inversiones necesarias encaminadas al mejoramiento de la prestación oportuna y aumentar la cobertura y continuidad de los servicios de agua potable, debido a la falta de supervisión y seguimiento en el objeto del contrato.

La AT-APSB, considera como las causas de la no viabilización de los proyectos el hecho que Corpoguajira negara las solicitudes de concesión de agua y el permiso de ocupación del cauce del río Santo Tomas, así mismo, para el proyecto regional La Junta, La Peña y Curazao, que el municipio de San Juan del Cesar, no haya adquirido el lote para la obra; para el Proyecto Construcción PTAP San Juan (nueva), la reformulación del proyecto en base al proyecto original del 2012; para el proyecto de micromedición Fonseca, demuestran debilidades en la planeación, supervisión y ejecución del contrato, así como la desarticulación entre los actores del PDA, lo cual indican ser contrarias al querer de lo establecido como definición de los Planes Departamentales de Agua (PDA) contenida en el Manual Operativo numeral 1.3 Definiciones como un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico, afectando la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico, en cuanto a la oportunidad; por la ineficiencia e ineficacia de la inversión.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e inicio de una indagación preliminar.

Respuesta de la entidad:

El contrato 001-2018 actualmente está suspendido, no ha finalizado, y se suspendió justamente para poder cumplir trámites para la viabilización del proyecto regional de acueducto de La Junta, La Peña y Curazao. Este proceso de viabilización se ha visto demorado porque el municipio inició el trámite de la concesión de agua ante Corpoguajira cuando radicarón por primera vez el proyecto en el MVCT en años anteriores al inicio de este contrato (...). Agrega la entidad: “Después de este nuevo inconveniente, la AT articuló acciones con el consultor del sistema de respaldo que está siendo diseñado a través del contrato 015-2020 para presentar nuevamente el proyecto regional, haciendo uso de este sistema como el nuevo sistema de abastecimiento para poder alcanzar la viabilidad del mismo. En síntesis, prosiguen los esfuerzos de la AT para la viabilización del proyecto regional de acueducto de La Junta, la Peña y Curazao haciendo uso de los diseños y productos elaborados en el contrato 001-2018, por lo cual no nos es claro porqué se concluye que no se alcanzó el resultado cuando aún se está en el proceso”.

Una vez el contratista revisó las listas de chequeo y sostuvo entrevista con los evaluadores del MVCT, pudo determinar que existían errores de fondo en los diseños elaborados por los municipios, por lo que en varios casos ya no se trataba de hacer ajustes sino de elaborar nuevamente gran parte de los estudios y diseños, por lo que fue necesario acometer labores adicionales en los 2 proyectos viabilizados y en el proyecto regional de acueducto de la Junta mencionado, por lo que el contratista interpuso reclamación económica: finalmente se llegó a acuerdos con el mismo, donde fue tenido en cuenta el menor trabajo a realizar en el proyecto de la nueva PTAP para disminuir las pretensiones económicas de compensación solicitadas por el contratista inicialmente.

De otra parte, consideramos pertinente señalar que la cantidad de recursos de la consultoría necesarios para la ejecución de lo previsto no es proporcional a los valores finales de los proyectos como se establece en el cálculo del oficio, estos esfuerzos dependen más del género de actividades que debía adelantar el contratista ya que por ejemplo en el proyecto de la nueva PTAP su labor básica era sólo apoyar en la formulación mientras que en los otros proyectos era necesario hacer ajustes según listas de chequeo y formular el proyecto, así las cosas la carga para los proyectos regional de acueducto de La Junta, la nueva conducción Pasoancho y la optimización de la PTAP era similar y estimativamente de un 25% cada una mientras que para el proyecto de micro medición de Fonseca era de un 18% (requería ajustes más simples por su alcance) y el de la nueva PTAP del 7% ya que lo complejo del trabajo era hacer los ajustes no la formulación. Por otro lado, este cálculo parte de premisa que no se ha cumplido el contrato cuando ya se han cumplido todas las labores asignadas y cuando aún prosiguen los procesos de viabilización de dos de los proyectos, ya que estos no han sido devueltos por el MVCT, no habiendo aún completa certeza de presunto daño, no siendo posible a nuestro entender estimar en la actualidad un posible detrimento.

Si bien entendemos que el resultado aún no ha sido por completo el esperado, respetuosamente le solicitamos a ustedes tener en cuenta que esta Administración Temporal y el contratista han hecho todo lo posible para alcanzar el mejor de los resultados, que no se han escatimado esfuerzos para este logro, que los resultados han dependido de decisiones de terceros, que no han cesado los procesos de viabilización y que durante la planeación de los proyectos no siempre es posible prever todas las situaciones que muy a nuestro pesar se presentan dentro del desarrollo de los contratos, en especial la falta de voluntad y gestión de los municipios en lo de sus competencias”.

Análisis del equipo auditor:

Analizados los argumentos de la entidad, específicamente, lo referente a las razones de la no viabilización de los proyectos y teniendo en cuenta que el contrato de consultoría No. 001 de 2018 se encuentra suspendido, lo que indica que aún prosiguen los procesos de viabilización de los proyectos Construcción PTAP San Juan (nueva) y Proyecto micromedición Fonseca, no desvirtúan el hecho de la debilidad en la planeación y ejecución del contrato y la desarticulación entre los diferentes actores del PDA. Además, la situación presentada en el proyecto regional La Junta, La Peña y Curazao, sobre el que la AT articuló acciones con el consultor del sistema de respaldo que está siendo diseñado a través del contrato 015 de 2020, para presentar nuevamente el proyecto regional, situación que amerita la apertura de una indagación preliminar, para determinar la certeza de un posible daño y cuantificarlo en relación con el proyecto regional de La Junta, La Peña y Curazao, cuyo trámite de viabilización que pasó hacer parte del contrato No. 015 de 2020.

Por lo anterior se valida la situación observada como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y solicitud de apertura de una indagación preliminar.

Hallazgo No. 6 Contrato de Consultoría No. 003 de 2018. (A-D-F).

La Constitución Política en el artículo 209 establece: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”.

Artículo 3 de la Ley 80 de 1993. 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. (...)”

Artículo 4. 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4. 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...”.

Artículo 4 Ley 489 de 1998. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”

Artículo 9 Resolución 1063 de 2016 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Requisitos para la presentación de proyectos: “...Los proyectos que presenten las entidades, deberán hacer parte de las Políticas y/o de los Programas implementados o que implemente la Nación para el sector de agua potable y saneamiento básico, en concordancia con la normativa aplicable al sector. La entidad solicitante deberá presentar la totalidad de los documentos exigidos en la presente resolución en los formatos establecidos en la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico contenida en Anexo número 1 de la presente y cumplir los siguientes requisitos:

9.1. Documentales: Los proyectos que presenten las entidades ante el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, deberán ser radicados con la totalidad de la documentación que se relaciona en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, organizados en carpetas de tamaño oficio, debidamente foliadas.

9.2. Legales: Los proyectos deberán estar acompañados de los permisos que exijan las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.

9.3. Institucionales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el

esquema organizacional, el diagnóstico de la entidad prestadora de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, aspectos de fortalecimiento institucional y la acreditación de pago de subsidios al prestador.

9.4. *Técnicos:* Los proyectos presentados por las entidades territoriales deberán contar con los estudios y diseños de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), contenido en la Resolución número 1096 de 2000, o las normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o sustituyan, con la correspondiente aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de los mismos. Cuando los proyectos presentados al mecanismo de viabilización hagan parte de un proyecto regional o de uno de mayor extensión para cuyo funcionamiento dependa de la funcionalidad de las etapas precedentes, el(los) representante(s) legal(es) de la(s) entidad(es) territorial(es) responsable(s) del proyecto, deberá(n) certificar que las etapas anteriores se encuentran funcionando adecuadamente. Si la(s) etapa(s) anterior(es) se encuentran en construcción a la fecha de presentación del proyecto, la certificación deberá indicar el estado de avance de la construcción y la fecha programada de terminación y puesta en funcionamiento de la misma, debidamente avalados por la Interventoría de la Obra.

9.5. *Financieros:* Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el presupuesto detallado del proyecto, los soportes presupuestales de las fuentes de financiación y el plan financiero.

9.6. *Ambientales:* Los proyectos deberán contar con los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente, de conformidad con la normatividad vigente.

9.7. *Prediales:* Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo la certificación de propiedad de los predios y las servidumbres necesarios para su ejecución...”.

Artículo 3 de la Ley 610 de 2000, “GESTION 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 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. “DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Artículo 34 numeral 2 de Ley 734 del 5 de febrero de 2002 establece: “Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

El 29 de junio de 2018 se suscribe el contrato de consultoría No. 003 de 2018, cuyo objeto es *“Consultoría para los estudios y diseños de micro acueductos para abastecimiento de agua en las comunidades indígenas La Loma, El Arroyo, Guayabito y Campo Alegre en el área rural del distrito de Riohacha”*. Con un valor \$1.799.511.120, con un plazo de 6 meses. Fecha de Inicio 23/07/2018. Fecha Terminación 23/02/2019. Fecha Liquidación 4/06/2021. Pagos realizados: 6 actas \$1.799.511.119.

Según los estudios previos en el numeral 2.1.1 Especificaciones Técnicas, se describen las responsabilidades del consultor, señalando que *“para tales efectos, el consultor deberá realizar todas las gestiones y acciones tendientes al cabal cumplimiento del contrato, y los servicios de consultoría pueden resumirse en elaborar todos los documentos necesarios para someter a viabilización del proyecto ante la V.U del MVCT”*.

En los soportes documentales de la ejecución del contrato 003 de 2018 y específicamente en el Acta de Supervisión de fecha 6 de agosto de 2021, correspondiente al período del 1 al 31 de julio de 2021, se observa en los numerales 7 y 9, lo siguiente:

7. El contrato a julio 31 de 2021 se encuentra en el mismo estado del año 2020, faltando la certificación de los predios, la definición de la operación de los sistemas (esquema de aseguramiento), la concesión de los cuatro pozos, las certificaciones actualizadas del municipio para poderlo nuevamente formular por parte de la AT-APSB y radicarlo nuevamente ante V.U para su viabilización.

9. A 30 de junio de 2021 no se tienen las concesiones de explotación de los pozos que otorga Corpoguajira, el contrato de aseguramiento que dio inicio en el mes de marzo del 2021 está en ejecución y a la fecha no se tienen productos relacionados al respecto y no se han realizado las reuniones con el municipio para revisar lo concerniente a servidumbres y predios. Por las demoras en la entrega de los documentos anteriores, la AT-APSB deberá actualizar las certificaciones correspondientes para la firma de la administración y el proyecto ajustarlo a la Resolución 0661-2019 para la viabilidad del proyecto. Igualmente se debe revisar el caso si se puede presentar nuevamente por lo que aplica la Resolución 844 de 2018.

En atención a las situaciones expuestas y a que el contrato 003 de 2018 fue cancelado en su totalidad y se encuentra liquidado, se considera que la AT-APSB no cumplió con lo preceptuado en el Artículo 4º de la Ley 80 de 1993, *el cual señala, que para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales.*

1. *“Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado (...)”*

Ello es así, por cuanto era obligación del consultor *“realizar todas las gestiones y acciones tendientes al cabal cumplimiento del contrato” que según lo transcrito de los estudios previos es “Elaborar todos los documentos necesarios para someter a viabilización del proyecto ante la V.U del MVCT”.*

Las situaciones anteriores, demuestran debilidades en la ejecución y supervisión del objeto contractual, que son contrarias al propósito establecido en la definición de los Planes Departamentales de Agua (PDA) contenida en el Manual Operativo numeral 1.3 Definiciones *“(...) conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico (...)”*, y afectan la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico, en cuanto a la oportunidad, y el patrimonio de la entidad por la ineficiencia e ineficacia de la inversión; generando un daño al estado por \$1.799.511.120.

Hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal.

Respuesta de la Entidad:

*“De acuerdo al contrato y los documentos que hacen parte del contrato y las obligaciones planteadas en los mismos, en lo referente al aparte: **Cap. 2.1.1 Especificaciones técnicas** (...) “para tales efectos, el consultor deberá realizar todas las gestiones y acciones tendientes al cabal cumplimiento del contrato y, los servicios de consultaría pueden resumirse en elaborar todos los documentos necesarios para someter a viabilización del proyecto ante la V.U del MVCT”. Se tiene claro que el contratista perforó los cuatro pozos de sondeo exploratorio contratados, conforme a las especificaciones, para el estudio de caudales y de calidad de agua; igualmente realizó los ensayos geofísicos en las perforaciones efectuadas, determinó la litología del suelo, la estratificación, realizó las pruebas de bombeo y la caracterización de las aguas, identificó las alternativas para la elaboración de los proyectos de los micro acueductos y preparó los diseños en ingeniería de detalle correspondientes a los micro acueductos para cada una de las cuatro comunidades, contando con los estudios de suelos y geotecnia necesarios, además, elaboró los documentos técnicos necesarios para ser sometidos a viabilización de los proyectos ante la ventanilla única. Siendo que en los documentos contractuales en ningún aparte se tiene especificación de quien será responsable de la presentación del proyecto ante V.U. y como será llevado dicho proceso.*

Por lo anterior, la AT-APSB con los documentos y diseños aportados por el consultor, elaboró la formulación del proyecto y lo radicó para viabilización ante ventanilla única, Código de Radicado 2-2019-277 acogiendo la normatividad existente en dicho momento (resolución 1063 del 2016) teniendo que el día 11-9-2019 se presentaron requerimientos en lista de chequeo emitida por el ente viabilizador, entre los requerimiento que se hacían estaban algunas aclaraciones técnicas, las cuales fueron aclaradas en su momento por la consultaría y se realizaron otras de carácter documental, tales como:

(...) “De igual forma, se requiere que la empresa AVANZADAS SOLUCIONES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A. E.S.P. - ASAA S.A E.S.P. también certifique que asumirá la prestación de los servicios públicos domiciliarios en las zonas rurales beneficiadas con el proyecto en referencia, y que tiene la capacidad administrativa, comercial, técnica, operativa y financiera para cumplir con dicha labor.” Hecho este que fue descartado puesto que ASAA no tiene en su contrato de operación la prestación del servicio en el sector rural y, por lo tanto dicha certificación no podía ser expedida; ante esto, la AT-APSB en el año 2020 adelantó el proceso de contratación CMA-AT-APSB- 013-2020, el cual fue declarado desierto y, en el año 2021 para cumplir con los requerimientos volvió a adelantar el proceso de contratación, siendo el proceso el concurso de méritos CMA-AT-001-2021 del cual se derivó el contrato de “Consultaría para la Elaboración Diagnóstico, Formulación e Implementación de Esquemas de Aseguramiento para la Prestación de los Servicios Públicos en Localidades Priorizadas del Sector Rural Nucleado”, Contrato de Consultaría 003-2021 del 7 de abril del 2021 teniendo firmado el contrato y en ejecución, en dicho contrato está contemplada la Estructuración Esquema de prestación Proyecto en viabilización micro acueductos en Riohacha en las localidades: Campo Alegre, El Arroyo, Guayabito y La Loma, siendo este un tema que debía haber sido resuelto por el municipio, recalando que es competencia directa de él. Sin embargo, que, en aras de lograr el acceso del Agua por parte de la Comunidad, se decidió tomar la iniciativa que permitiera garantizar el acceso al servicio de agua potable.

Otro de los requerimientos presentados en la lista de chequeo corresponde a **2. Permiso de**

concesión de agua, donde se especifica que se solicita presentar avance conforme el proyecto avanza en su revisión. (Solicitado el 11/09/2019). Ante este requerimiento y por no estar incluido este trámite en el alcance de la consultoría la AT-APSB, en el año 2019 realizó el concurso de méritos abierto CMA-AT-APSB-031-2019 para la contratación de un consultor que se encargara de la consecución de las concesiones de agua de varios proyectos que adelantaba la AT-APSB, entre otros el proyecto de micro acueductos de Riohacha; Del CMA en mención, se obtuvo el contrato 007 de 2020 del 17 de enero del 2020, el cual inicio labores el 2 de marzo de 2020. Mediante este contrato, se realizó la radicación de las solicitudes de concesión de los 4 pozos, siendo las solicitudes presentadas el día 17 de julio del 2020 (ver radicados Corpoguajira 5358-5359-5360-5361), a los cuales se les abrieron los autos Nros. 593-594-595-596 por los cuales se avoca conocimiento de la solicitud de permiso de concesión de aguas subterráneas para ser captadas del pozo profundo ubicado en las comunidades indígenas Guayabito, La Loma, Campo Alegre y El Arroyo (respectivamente) en jurisdicción del distrito de Riohacha - La Guajira"; igualmente, el consultor del contrato 007- de 2020 posterior a la radicación de las solicitudes de concesión, ha adelantado a través de la Alcaldía en múltiples ocasiones (ver oficios radicados con Nro. de entrada 6457, 6794, 6988, 7306, 7471, 7729 y 8014 del 2020 y oficios cuya entrada fue 82, 532, 992, 4247, 4476, 4665, 5136, 5428, 5874, 6184, 6367, 6707 y 7121 del 2021 requerimientos a la corporación ambiental para que se dé la aprobación de las concesiones solicitadas, hecho que a la fecha no se han otorgado las respectivas concesiones. Con lo anterior queda claro que la AT-APSB ha trabajado al respecto tratando de solucionar los requerimientos solicitados por los evaluadores, pero que se depende de actuaciones de terceros los cuales, por ser de carácter autónomo, realizan la gestión de las solicitudes acorde a sus agendas, independientemente de la clase de requerimiento, la prioridad que tenga y el solicitante.

De lo anterior queda claro que en la formulación del proyecto y para el logro de la viabilidad la obligación también recae en el municipio, quien en cumplimiento de los compromisos previos debe aportar las certificaciones requeridas, además de garantizar el esquemas de aseguramiento que se definan para la operación, uso y mantenimiento de los sistemas que finalmente se definan, asimismo de acompañar el proceso de viabilización en V.U puesto que en determinados momentos se requiere que el municipio o el alcalde firmen las solicitudes de radicación.

En otro requerimiento de los evaluadores de V.U el cual corresponde a: **"4. Certificado de libertad y tradición"**, donde solicitan presentar certificados de libertad y tradición de los predios en los cuáles se construirá el sistema o aclarar trámite requerido en el contexto de las comunidades, de acuerdo con la resolución 1063 de 2016, acreditando la posesión de los predios., de lo anterior se tiene que los predios corresponden a territorios indígenas resguardados, de los cuales no se ha tenido información correspondiente a los certificados de libertad y tradición, siendo este tema tratado con la alcaldía en el año anterior, pero que a la fecha no se ha podido concretar lo solicitado.

Se hace claridad que es el municipio quien debe ser el garante de la prestación de los servicios públicos dentro de su jurisdicción. Teniendo que la función primaria del PDA es la de apoyar financieramente a los municipios en sus proyectos de desarrollo, máxime que dicho proyecto hace parte de compromisos adquiridos con anterioridad en consulta previa.

Es por lo anterior que en informe de supervisión se hace alusión a que el contrato a julio 31 de 2021 se encuentra en el mismo estado del año 2020, y se hace referencia faltando la certificación de los predios, la definición de la operación de los sistemas (esquema de aseguramiento), la concesión de los cuatro pozos; igualmente se establece que el 23 de septiembre del 2019 salió la resolución 0661-2019 por la cual se establecen los requisitos de presentación y viabilización de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes

Departamentales de Agua y de los programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, se deroga la Resolución número 1063 de 2016 y se dictan otras disposiciones, razón por la cual se especifica que las certificaciones deben ser actualizadas por parte del municipio, para poder reformular el proyecto por parte de la AT- APSB y radicado nuevamente ante V.U para su viabilización” con los requerimientos ajustados a la nueva resolución y/o dependiendo de lo que se defina por la consultaría para la elaboración diagnóstico, formulación e implementación de esquemas de aseguramiento para la prestación de los servicios públicos en localidades priorizadas del sector rural nucleado se debe revisar el caso si se puede presentar nuevamente por lo que acoge la resolución 844 de 2018”

De acuerdo a lo anterior, en el expediente contractual se dejaron constancias de su ejecución conforme lo transcrito de los estudios previos, es decir, "Elaborar todos los documentos necesarios para someter a viabilización del proyecto ante la V.U del MVCT" puesto que los documentos fueron elaborados, los pozos exploratorios fueron construidos y el proyecto fue sometido a viabilización ante las V.U del MVCT, teniendo lista de chequeo y observaciones las cuales han sido ajustadas por el consultor de cierta manera, pero la no viabilización no ha dependido de la falta de diligencia de la AT o del Contratista sino de decisiones de terceros, caso del otorgamiento de las concesiones y los procesos de legalización predial por parte del municipio, por lo tanto si bien el proyecto no se ha viabilizado se debe revisar lo planteado y le solicitamos tener en cuenta que esta Administración Temporal y el contratista han hecho todo lo posible para alcanzar el mejor de los resultados, sin limitar esfuerzos, ya que durante la planeación de los proyectos no siempre es posible prever todas las situaciones y el actuar de los diferentes implicados en los procesos requeridos para el desarrollo de los contratos, en especial la falta de voluntad y gestión de algunos actores en lo correspondiente a sus facultades y competencias.

Reiteramos lo establecido en la constitución política colombiana en su Artículo 311. "Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes" de lo anterior se tiene claro que es el municipio quien debe ser el garante de la prestación de los servicios públicos dentro de su jurisdicción. Teniendo que la función primordial del PDA es la de apoyar financieramente a los municipios en sus proyectos de desarrollo.

Finalmente y teniendo en cuenta lo expuesto, es importante que se verifique la responsabilidad de la administración Temporal por circunstancias ajenas a las responsabilidades propias de ésta, en tanto que son aspectos que desbordan la diligencia, y la planeación misma de cualquier proyecto, pues los trámites que señala el ente de control, como retrasados o circunstancias que evidencian falta de planeación, son de aquellos que requieren de la Coordinación entre el ente departamental, los municipios y los operadores, lo cual implica el funcionamiento armónico no solo de la Administración temporal sino de las demás actores, quienes son los responsables de dichos trámites. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, tal como se ha expuesto en el presente documento, la obligación de los municipios no deviene del capricho de la entidad, ni de una decisión unilateral de éstas, sino directamente de la ley, por lo que cualquier responsabilidad derivada de la falta de alguna de estas gestiones, propias de tercero, no puede tener repercusión alguna en contra de la Administración temporal, menos aun cuando esta entidad ha procurado apoyar a los municipios y suplir sus falencias dentro del marco legal.

Análisis de la respuesta:

Se hace necesario y pertinente, previo al análisis de la respuesta de la entidad tener presente lo siguiente:

Objeto del contrato de consultoría No. 003 de 2018: Servicios de consultoría para los estudios y diseños de micro acueductos para abastecimiento de agua en las comunidades indígenas La Loma, El Arroyo, Guayabito y Campo Alegre en el área rural del distrito de Riohacha.

Alcance según los estudios previos numeral 2.1.1 Especificaciones Técnicas, se describe las responsabilidades del consultor, señalando que *“para tales efectos, el consultor deberá realizar todas las gestiones y acciones tendientes al cabal cumplimiento del contrato, y los servicios de consultoría pueden resumirse en elaborar todos los documentos necesarios para someter a viabilización del proyecto ante la V.U del MVCT”*.

Artículo 9 Resolución 1063 de 2016 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Requisitos para la presentación de proyectos: *La entidad solicitante deberá presentar la totalidad de los documentos exigidos en la presente resolución en los formatos establecidos en la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico contenida en Anexo número 1 de la presente y cumplir los siguientes requisitos*

9.1. Documentales: Los proyectos que presenten (...), deberán ser radicados con la totalidad de la documentación que se relaciona en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, (...)

9.2. Legales: Los proyectos deberán estar acompañados de los permisos que exijan las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.

9.3. Institucionales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el esquema organizacional, el diagnóstico de la entidad prestadora de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, aspectos de fortalecimiento institucional y la acreditación de pago de subsidios al prestador.

9.6. Ambientales: Los proyectos deberán contar con los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente, de conformidad con la normatividad vigente.

9.7. Prediales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo la certificación de propiedad de los predios y las servidumbres necesarios para su ejecución...”

De acuerdo al contrato y los documentos que hacen parte del contrato y las obligaciones planteadas en los mismos, en lo referente al aparte: Cap. 2.1.1

Especificaciones Técnicas) (...) *“para tales efectos, el consultor deberá realizar todas las gestiones y acciones tendientes al cabal cumplimiento del contrato y, los servicios de consultaría pueden resumirse en elaborar todos los documentos necesarios para someter a viabilización del proyecto ante la V.U del MVCT”*. No obstante, señala la entidad en su respuesta que *“en los documentos contractuales en ninguna parte se estableció quién es el responsable de la presentación del proyecto ante V.U. y como será llevado dicho proceso”*, para la CGR es claro, que es el consultor quien debió elaborar todos los documentos necesarios para someter a viabilización del proyecto, tal como quedó definido en el párrafo transcrito en el Cap. 2.1.1 Especificaciones Técnicas.

La AT-APSB, con los documentos y diseños aportados por el consultor, elaboró la formulación del proyecto y lo radicó para viabilización ante ventanilla única, código de radicado 2-2019-277 acogiendo la normatividad existente en dicho momento (Resolución 1063 del 2016), observándose que el día 11-9-2019 se presentaron requerimientos en lista de chequeo emitida por el ente viabilizador, entre los requerimientos estaban algunas aclaraciones técnicas, las cuales fueron aclaradas en su momento por la consultaría.

Para el equipo auditor, está claro que de acuerdo con las responsabilidades del consultor, éste debía elaborar todos los documentos necesarios para someter a viabilización del proyecto ante la V.U del MVCT, incluyendo los requisitos que exige la ley para ser viabilizados, por tanto, no es cierto que en el alcance del objeto contractual no se encuentren incluido los requerimientos del ente viabilizador, es decir, todos ellos, son requisitos para presentarlos ante la V:U del MVCT y por ende para su viabilización. Razón por la cual se reitera que el consultor, debió presentar todos los documentos requeridos y no solamente los requisitos técnicos, por cuanto además de estos, el artículo 9 de la Resolución 1063 de 2016, numerales 9.1, 9.2, 9.3, 9.6 y 9.7, contempla requisitos documentales, legales, institucionales, ambientales y prediales.

Señala la entidad, así mismo, que haciendo referencia de los requerimientos del ente viabilizador (...) *“De igual forma, se requiere que la empresa AVANZADAS SOLUCIONES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A. E.S.P. - ASAA S.A E.S.P. también certifique que asumirá la prestación de los servicios públicos domiciliarios en las zonas rurales beneficiadas con el proyecto en referencia, y que tiene la capacidad administrativa, comercial, técnica, operativa y financiera para cumplir con dicha labor.”* Hecho este que fue descartado puesto que ASAA no tiene en su contrato de operación la prestación del servicio en el sector rural y, por lo tanto dicha certificación no podía ser expedida; ante esto, la AT-APSB en el año 2020 adelantó el proceso de contratación CMA-AT-APSB- 013-2020, el

cual fue declarado desierto y, en el año 2021 para cumplir con los requerimientos volvió a adelantar el proceso de contratación, siendo el proceso el concurso de méritos CMA-AT-001-2021 del cual se derivó el contrato de consultaría para la elaboración diagnóstico, formulación e implementación de esquemas de aseguramiento para la prestación de los servicios públicos en localidades priorizadas del sector rural nucleado, contrato de consultaría No. 003-2021 del 7 de abril del 2021 teniendo firmado el contrato y en ejecución, en dicho contrato está contemplada la estructuración esquema de prestación proyecto en viabilización micro acueductos en Riohacha en las localidades: Campo Alegre, El Arroyo, Guayabito y La Loma, siendo este un tema que debía haber sido resuelto por el municipio, recalando que es competencia directa de él. Sin embargo, que, en aras de lograr el acceso del agua por parte de la comunidad, se decidió tomar la iniciativa que permitiera garantizar el acceso al servicio de agua potable. Olvida el gestor, que si bien el requerimiento fue descartado, la norma si exige que para que un proyecto sea viabilizado, requiere el cumplimiento de requisitos institucionales los cuales precisamente se refieren a lo exigido por el ente viabilizador, tal como lo señala el numeral 9.3 de la Resolución 1063 de 2016 del MVCT que a la letra dice: *Institucionales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el esquema organizacional, el diagnóstico de la entidad prestadora de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, aspectos de fortalecimiento institucional y la acreditación de pago de subsidios al prestador.*

Igual señala la entidad, tratando de justificar que los requerimientos del ente viabilizador, no eran del alcance de la consultoría y de ella como entidad del sector APSB, los requerimientos de permiso de concesión de agua y prediales, olvidando que la Res. 1063 antes citada exige para la viabilización, el lleno de esos requisitos, tal como lo se señala en los numerales 9.2, 9.6 y 9.7 refiriéndose a requisitos legales, ambientales y prediales.

Visto lo anterior, se puede concluir que la connotación de la expresión elaborar todos los documentos necesarios para someter a viabilización del proyecto ante la V.U del MVCT, incluye los requisitos que exige la ley para ser viabilizados, por tanto, no es cierto que en el alcance del objeto contractual no se encuentren incluido los requerimientos realizados por el ente viabilizador, es decir, todos ellos, son requisitos para presentarlos ante la V.U del MVCT y por ende para su viabilización.

Así, no obstante encontrarse liquidado el contrato 003 de 2018 y haberse cancelado en su totalidad el valor del mismo, se concluye que no se cumplió, como tampoco se cumplieron con su ejecución y liquidación los fines de la contratación

administrativa previstos en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, así mismo, la AT-APSB no cumplió lo preceptuado en el Artículo 4º de la Ley 80, , al no exigirle al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, por cuanto era obligación del consultor realizar todas las gestiones y acciones tendientes al cabal cumplimiento del contrato que era elaborar todos los documentos necesarios para someter a viabilización del proyecto ante la ventanilla única del MVCT, por lo tanto, la entidad no desvirtúa la observación, la que se configura como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$1.799.511.120.

Hallazgo No. 7. Contrato de Consultoría No. 006 de 2019. (A–D)

La Constitución Política en el artículo 209 establece: *“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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”*.

Artículo 3 de la Ley 80 de 1993. 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. (...)”*

Artículo 4. 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4. 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...”*

Artículo 4 Ley 489 de 1998. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”

Artículo 13 Resolución 661 de 2019 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Requisitos para la presentación de proyectos: “...*Los proyectos que presenten las entidades, deberán hacer parte de las Políticas y/o de los Programas implementados o que implemente la Nación para el sector de agua potable y saneamiento básico, en concordancia con la normativa aplicable al sector. La entidad solicitante deberá presentar la totalidad de los documentos exigidos en la presente resolución en los formatos establecidos en la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico contenida en Anexo número 1 de la presente y cumplir los siguientes requisitos:*

13.1. Documentales: Los proyectos deberán ser radicados con la totalidad de la documentación que se relaciona en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, organizados en carpetas de tamaño oficio, debidamente foliadas.

13.2. Legales: Los proyectos deberán estar acompañados de los permisos que exijan las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.

13.3. Institucionales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el esquema organizacional, el diagnóstico de la entidad prestadora de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, aspectos de fortalecimiento institucional y la acreditación de pago de subsidios al prestador.

13.4. Técnicos: Los proyectos presentados por las entidades territoriales deberán contar con los estudios y diseños de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), contenido en la Resolución número 1096 de 2000, o las normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o sustituyan, con la correspondiente aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de los mismos. Cuando los proyectos presentados al mecanismo de viabilización hagan parte de un proyecto regional o de uno de mayor extensión para cuyo funcionamiento dependa de la funcionalidad de las etapas precedentes, el(los) representante(s) legal(es) de la(s) entidad(es) territorial(es) responsable(s) del proyecto, deberá(n) certificar que las etapas anteriores se encuentran funcionando adecuadamente. Si la(s) etapa(s) anterior(es) se encuentran en construcción a la fecha de presentación del proyecto, la

certificación deberá indicar el estado de avance de la construcción y la fecha programada de terminación y puesta en funcionamiento de la misma, debidamente avalados por la Interventoría de la Obra.

13.5. Financieros: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el presupuesto detallado del proyecto, los soportes presupuestales de las fuentes de financiación y el plan financiero.

13.6. Ambientales: Los proyectos deberán contar con los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente, de conformidad con la normatividad vigente.

13.7. Prediales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo la certificación de propiedad de los predios y las servidumbres necesarios para su ejecución...”

Artículo 34 numeral 1 y 2 de Ley 734 del 5 de febrero de 2002 establecen: “ *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 y Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*”

El 25 de septiembre de 2019 se suscribe el contrato de consultoría 006 de 2019, cuyo objeto es “*Consultoría para Optimización hidráulica de los municipios de Hatonuevo, Distracción, Dibulla, Urumita y La Jagua del Pilar*”. Valor \$ 1.210.378.750. Plazo 6 meses. Fecha de inicio: 15 de enero de 2020. Este contrato a 6 de agosto de 2021 se encuentra suspendido. Pagos realizados: 2 actas \$484.151.500.

En los soportes documentales de la ejecución del contrato 006 de 2019 y específicamente en el Acta de Supervisión de fecha 6 de agosto de 2021, correspondiente al período del 1 al 31 de julio de 2021, se observa que el contrato se encuentra suspendido con un avance del 98%, y la siguiente anotación:

“Los diseños se encuentran elaborados en un 100% y se tienen radicados ante V.U. algunos de los proyectos no cuentan con las certificaciones completas (falta certificación predial y concesiones actualizadas de agua), La interventoría con la supervisión realizaron el reinicio al contrato Nro. 2 desde el día 27 de julio de 2021,

pero se volvió a suspender a partir del 28 de julio 2021, hasta que se superen completamente las condiciones que lo obligaron a la suspensión Nro. 2; a 1-08-2021 no se han superado totalmente las condiciones que originaron la suspensión del contrato (aún faltan algunas certificaciones prediales y las concesiones de agua actualizadas).”

Obsérvese que, transcurridos 18 meses desde la fecha de inicio del contrato de consultoría No. 006 de 2019, este no ha logrado su cometido, debido a la falta de supervisión y seguimiento en la viabilización de los proyectos que conforman su objeto, situación contraria al querer de lo establecido como definición de los Planes Departamentales de Agua (PDA) contenida en el Manual Operativo numeral 1.3 como el conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico, y afectan el logro de los objetivos y por ende la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico, en cuanto a la oportunidad

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“...Igualmente, se ha especificado en los informes de supervisión el contrato cuenta con los diseños elaborados al 100% desde noviembre de 2020, siendo que estos ya fueron radicados en el mecanismo de revisión de Ventanilla Única del MVCT para su respectiva viabilización. En la actualidad los cinco proyectos se encuentran en periodo de revisión y en la presentación de los ajustes que requieren los diferentes evaluadores del proyecto.

El contrato 006-2019 actualmente está suspendido, no ha finalizado y se encuentra suspendido justamente para poder cumplir trámites para la viabilización.

En lo referente a que no se cuenta con las certificaciones completas (falta certificación predial y concesiones actualizadas de agua) se aclara que lo expresado aplica para algunos de los municipios, entendiéndose que son cinco (La Jagua del Pilar, Urumita, Distracción, Hatonuevo y Dibulla), a continuación, se discrimina lo especificado por municipio:

i) La Jagua del Pilar: Para avance del proyecto, el municipio de La Jagua del Pilar finalmente a principios del mes de julio, presento certificado de libertad y tradición del predio donde se localiza la PTAP y el tanque de almacenamiento; En lo referente a las concesiones no se cuenta con la resolución actualizada de la concesión debido a que la corporación ambiental (Corpoguajira) en la actualidad está desarrollando, la actualización del POMCA del Rio Cesar, del cual es afluente el rio Marquezote quien a su vez es la fuente de la cual se suministra agua a la cabecera municipal; Al respecto, ante el ente evaluador se presentó el oficio Corpoguajira con Rad: SAL - 58 nuil (ver anexo), el cual fue aceptado como soporte al requerimiento específico de concesiones de agua teniendo pendiente eso si la resolución que actualizara el POMCA del Rio Cesar y sus afluentes, en el oficio mencionado se ratifica la concesión que tiene el municipio otorgada mediante la resolución No. 00232 del 25 de febrero del 2011.

ji) *Urumita: Para el proyecto de optimización Hidráulica de Urumita. se presentaron las escrituras de la PTAP para el sitio donde se proyecta la construcción del Tanque de almacenamiento por parte del Municipio; en lo referente a las concesiones no se cuenta con la resolución actualizada de la concesión debido a que la corporación ambiental (Corpoguajira) en la actualidad está desarrollando, la actualización del POMCA del Rio Cesar, del cual es afluente el rio Marquezote quien a su vez es la fuente de la cual se suministra agua a la cabecera municipal; Al respecto, ante el ente evaluador se presentó el oficio Corpoguajira con Rad: SAL - 58 nuil (ver anexo), el cual fue aceptado como soporte al requerimiento específico de concesiones de agua teniendo pendiente eso si la resolución que actualizara el POMCA del Rio Cesar y sus afluentes, en el oficio mencionado se ratifica la concesión que tiene el municipio otorgada mediante la resolución No. 00232 del 25 de febrero del 2011.*

iii) *Distracción: La AT-APSB a finales del mes de junio del 2021, apoyo al municipio en la formulación del documento donde se hace declaración de sana posesión del predio donde se localiza la PTAP por parte de la alcaldía, en aras de presentar el documento al ente viabilizador, siendo esta aceptado para el cumplimiento de lo requerido por el ente. En dicho predio se proyecta la construcción del tanque del sistema de acueducto regional Pasoancho - Distracción - Fonseca, el cual hace parte del proyecto de optimización hidráulica de Distracción; Igualmente, en lo referente a las presentación de documento de concesión de aguas, se presentó el oficio Corpoguajira con Rad: SAL - 58 nuil, pues tal como se explica en el mismo, en la actualidad la entidad viene adelantando el proceso de actualización del POMCA del rio Rancherías, y como tal todavía no se ha emitido resolución que adicione, sustituya o derogue lo reglamentado en la resolución 1725 del 18 de diciembre del 2012, teniendo especificado en dicho oficio que mediante la resolución 2162 del 01 de noviembre del 2017. Corpoguajira declara iniciado el proceso de revisión de la reglamentación del uso de las aguas de la corriente de uso público denominado rio Ranchería, Departamento de La Guajira, y explican que en artículo 3 de dicha resolución reza "Suspender a partir de la fecha de la ejecutoria de la presente resolución, todos los tramites de solicitud de concesión de aguas superficiales y subterráneas que no se encuentren definidos, hasta la fecha en que se expida el acto administrativo que defina la revisión de la reglamentación de las aguas de uso público de rio Ranchería, el cual hace parte de la cuenca rio rancherías, que discurren por los municipios de San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas, Hatonuevo, Albania, Maicao, Manaure y Riohacha del departamento de La Guajira". Del mismo oficio, se extrae lo siguiente (...) CORPOGUAJIRA mediante las resoluciones No. 02455 del 7 de diciembre de 2017, No. 0374 del 18 de diciembre de 2018 y No. 03074 del 18 de diciembre de 2019, prorrogó por términos de 12 meses cada una, la vigencia de las concesiones de agua otorgadas mediante la resolución 1725 del 2012 y a la fecha de proyección del oficio el último acto administrativo tiene efectos legales a fecha de 17 de diciembre del 2020; igualmente, Corpoguajira mediante Resolución 1949 del 14 de diciembre 2020 prorrogó la vigencia de las concesiones de aguas otorgadas mediante la resolución 1725 del 2012 y las resoluciones 3074 de 2018 y 3544 de 2019.*

iv) *Hatonuevo. Se cuenta con las escrituras del lote del tanque, y certificación del municipio en la cual se menciona que los predios donde se proyectan las obras son de usos público y que no se requiere de constitución de servidumbres y/o adquisición de predios, teniendo que por requerimiento de los evaluadores se solcito al consultor modificar la certificación expedida por la alcaldía, incluyendo en dicha modificación de la certificación la presentación de un cuadro resumen de las vías públicas que se van a intervenir con el proyecto de optimización Hidráulica, solicitando que dicha actualización debe ir acompañada del plano IGAC de todos los predios urbanos de Hatonuevo donde se pueda observar la nomenclatura de las vías. Dicha actualización fue solicitada en el mes de septiembre 2021 y por lo tanto se están realizando los respectivos ajustes por parte*

de la consultoría y por ende se requiere la impresión del nuevo certificado y firma del mandatario local. En lo referente a la licencia ambiental (concesión de aguas) aplica lo relacionado en el párrafo anterior donde se describe la situación ambiental de Distracción, teniendo que a la fecha no se ha expedido la resolución que reglamente el POMCA y por ende se tiene como aplicable la Resolución 1949 del 14 de diciembre 2020.

v) *Dibulla: En el componente Predial, en la formulación del proyecto se detectó la necesidad de adquirir las servidumbres de 16 predios por los cuales está proyectada la construcción de la nueva línea de conducción que va desde la PTAP del acueducto regional de Dibulla hasta el casco urbano del mismo, dichos predios fueron identificados por la consultoría de acuerdo a los recorridos en el terreno y a la confrontación de los predios de acuerdo a la información que reposa en el plano predial del IGAC, dicho listado de predios fue suministrado al municipio con sus respectivos modelos de certificación de servidumbre acorde a lo reglamentado en la resolución 661 de septiembre del 2019, para que el municipio como directo beneficiario del proyecto realizara la adquisición de las servidumbres con los propietarios de los predios, teniendo que solo hasta el mes de agosto dicha administración inicio el proceso de adquisición de las servidumbres en mención, teniendo a la fecha constituidas 9 de las 16 servidumbres requeridas, siendo este proceso alcanzado con el acompañamiento permanente de la AT-APSB y con la destinación de personal de la consultoría dedicado específicamente al acompañamiento al municipio para la consecución de las servidumbres En lo referente a la concesión de aguas, se cuenta con la resolución 1095 de 2011 la cual reglamenta la cuenca del río Jerez, siendo esta vigente hasta que se produzca una revisión de dicha reglamentación, acorde a lo especificado en el artículo 5 de dicha resolución, teniendo que a la fecha Corpoguajira no ha expedido resolución alguna que modifique, sustituya y/o derogue la resolución 1095 del 2011.*

Por lo anteriormente relacionado, se debe tener en cuenta que el contrato no ha terminado y, se encuentra suspendido para poder cumplir trámites para la viabilización, tramites que se han desarrollado desde el momento en el cual fueron radicados los diferentes proyectos ante V.U y se han realizado requerimientos por los diferentes profesionales del grupo evaluador del V.U, Las actividades previstas contractualmente fueron realizadas y la no viabilización no ha dependido por la falta de diligencia de la AT o del Contratista sino de decisiones de terceros como la falencia en la presentación de certificaciones prediales y certificaciones ambientales, caso Corpoguajira en la actualizaciones de los POMCAS de los ríos Cesar, Rancherías y Jerez, y/o en el caso de algunas administraciones municipales por la falta de apersonamiento e interés con los proyectos, lo anterior aludiendo la falta en la firma oportuna de los certificados requeridos, así como el trámite de adquisición de predios y/o consecución y constitución de servidumbres para la ejecución futura de las obras, pues como se ha venido mencionado los dueños de los proyectos son los municipios, los cuales son los directamente responsables de la prestación de los servicios públicos, recalcando que la AT-APSB ha obrado conforme a su deber, apoyando permanentemente a los municipios en sus proyectos de desarrollo y si no se han logrado los objetivos esperados es debido a factores exógenos generados por terceros.

Análisis de la respuesta:

Manifiesta la entidad que el contrato cuenta con los diseños elaborados al 100% desde noviembre de 2020 y que actualmente está suspendido para poder cumplir los trámites para la viabilización. Así mismo, se refiere a la falta de certificaciones predial y concesiones actualizadas de agua para los municipios de La Jagua del

Pilar, Urumita, Distracción, Hatonuevo y Dibulla, explicando la situación en cada uno de ellos, en las cuales se observan las gestiones adelantadas en aras del cumplimiento de los requerimientos del ente viabilizador, pero, lo cierto es que transcurrido 18 meses de la suscripción del contrato el objeto no se ha logrado, situación que afecta la prestación del servicio en cuanto cobertura y calidad del agua.

Por lo anterior se valida lo observado como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 8. Contrato de Consultoría No. 007 de 2019. (A–D)

La Constitución Política en el artículo 209 establece: *“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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”*.

Artículo 3 de la Ley 80 de 1993. 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. (...)”*

Artículo 4. 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4. 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...”*

Artículo 4 Ley 489 de 1998. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.
“La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”

Artículo 34 numeral 1 y 2 de Ley 734 del 5 de febrero de 2002 establecen: *“ 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 y Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”*

Artículo 13 Resolución 661 de 2019 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Requisitos para la presentación de proyectos: *“...Los proyectos que presenten las entidades, deberán hacer parte de las Políticas y/o de los Programas implementados o que implemente la Nación para el sector de agua potable y saneamiento básico, en concordancia con la normativa aplicable al sector. La entidad solicitante deberá presentar la totalidad de los documentos exigidos en la presente resolución en los formatos establecidos en la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico contenida en Anexo número 1 de la presente y cumplir los siguientes requisitos:*

13.1. *Documentales: Los proyectos que presenten las entidades ante el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, deberán ser radicados con la totalidad de la documentación que se relaciona en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, organizados en carpetas de tamaño oficio, debidamente foliadas.*

13.2. *Legales: Los proyectos deberán estar acompañados de los permisos que exijan las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.*

13.3. *Institucionales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el esquema organizacional, el diagnóstico de la entidad prestadora de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, aspectos de fortalecimiento institucional y la acreditación de pago de subsidios al prestador.*

13.4. *Técnicos: Los proyectos presentados por las entidades territoriales deberán contar con los estudios y diseños de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), contenido en la Resolución número 1096 de 2000, o las normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o sustituyan, con la correspondiente aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de los mismos. Cuando los proyectos presentados al mecanismo de viabilización hagan parte de un proyecto regional o de uno de mayor extensión para cuyo funcionamiento dependa de la funcionalidad de las etapas precedentes, el(los) representante(s) legal(es) de la(s) entidad(es) territorial(es) responsable(s) del proyecto, deberá(n) certificar que las etapas anteriores se encuentran funcionando adecuadamente. Si la(s) etapa(s) anterior(es) se encuentran en construcción a la fecha de presentación del proyecto, la certificación deberá indicar el estado de avance de la construcción y la fecha programada de terminación y puesta en funcionamiento de la misma, debidamente avalados por la Interventoría de la Obra.*

13.5. *Financieros: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el presupuesto detallado del proyecto, los soportes presupuestales de las fuentes de financiación y el plan financiero.*

13.6. *Ambientales: Los proyectos deberán contar con los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente, de conformidad con la normatividad vigente.*

13.7. *Prediales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo la certificación de propiedad de los predios y las servidumbres necesarios para su ejecución”.*

Se establecen en el PAEI 2019 los objetivos a alcanzar en dicha vigencia, entre los cuales resaltamos *“Impulsar, fortalecer y consolidar la planeación para el efectivo desarrollo y optimización de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en las zonas urbanas y rurales del departamento”*. Así mismo, (...) *establecer proyectos dirigidos a mejorar en forma significativa la cobertura, calidad y continuidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los diferentes municipios de La Guajira”*

El 25 de septiembre se suscribió el contrato de consultoría 007 de 2019, cuyo objeto es *“Consultoría para diseño de proyectos prioritarios de los municipios de Barrancas, Hatonuevo, Urumita y La Jagua del Pilar. Se complementa este objeto en los estudios previos, señalando “así como los documentos que se requieran (Planes de Manejo Ambiental PMA, Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos PSMV, y otros) para la presentación, viabilización y aprobación de los proyectos, por parte de Ventanilla Única (VU) del MVCT, el OCAD; y/o el mecanismo*

que se defina para su viabilización y aprobación, acorde a lo planteado en la Resolución número 1063 del 30 de Diciembre de 2016 y la Resolución 0330 del 8 de junio del 2017 expedidas por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio”. Valor \$1.063.321.196. Plazo 6 meses. Fecha de inicio: 23 de octubre de 2019. Este contrato a 12 de agosto de 2021 se encuentra suspendido. Avance: 98%. Pagos: 3 Actas \$584.826.657,69.

En los soportes documentales de la ejecución del contrato 007 de 2019 y específicamente en el Acta de Supervisión de fecha 12 de agosto de 2021, correspondiente al período del 1 al 31 de julio de 2021, se observa el pronunciamiento realizado por el supervisor en cuanto al CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ESPECIFICAS, que a la letra dice: “El Consultor tiene ejecutados los diseños prioritarios establecidos de los cuatro municipios, (elaborados en un 100%) y se encuentran radicados ante V.U los proyectos de Hatonuevo (24/10/2020) Urumita (24/10/2020) y la Jagua del Pilar (14/11/2020) el proyecto de Barrancas fue radicado el 26/03/2021. a la fecha todavía faltan algunas certificaciones de los municipios y en avance de la revisión y ajustes documentales en el proceso de viabilización ante V.U. Por lo anterior se ha realizado la suspensión del contrato desde el 27 de noviembre 2020 y se han realizado cuatro prorrogas a la suspensión y un reinicio y una nueva suspensión debido a que no se han superado las condiciones que generaron la suspensión Nro. 2.”

Se observa que transcurridos 21 meses, desde el inicio del contrato de consultoría No. 007 de 2019, este no ha logrado su cometido, evidenciándose debilidades en el la supervisión y seguimiento en la viabilización de los proyectos objeto del contrato, situación contraria de lo establecido como definición de los Planes Departamentales de Agua (PDA) contenida en el Manual Operativo numeral 1.3 Definiciones “(...) conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico (...)”, y afectan el logro de los objetivos y por ende la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico, en cuanto a la oportunidad.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

En lo referente a que no se cuenta con las certificaciones completas (falta certificación predial y concesiones actualizadas de agua) se aclara que lo expresado aplica para algunos de los municipios, entendiendo que son cuatro (La Jagua del Pilar, Urumita, Barrancas y Hatonuevo), a continuación, se discrimina lo especificado por municipio siendo los casos similares a lo descrito

en la respuesta a la observación Nro. 6:

- i) *La Jagua del Pilar: Para avance del proyecto, el municipio de La Jagua del Pilar finalmente a principios del mes de julio, presento certificado de libertad y tradición del predio donde se localiza la PTAP y el tanque de almacenamiento; En lo referente a las concesiones no se cuenta con la resolución actualizada de la concesión debido a que la corporación ambiental (Corpoguajira) en la actualidad está desarrollando, la actualización del POMCA del Rio Cesar, del cual es afluente el rio Marquezote quien a su vez es la fuente de la cual se suministra agua a la cabecera municipal; Al respecto, ante el ente evaluador se presentó el oficio Corpoguajira con Rad: SAL - 58 nuil (ver anexo), el cual fue aceptado como soporte al requerimiento específico de concesiones de agua teniendo pendiente eso si la resolución que actualizara el POMCA del Rio Cesar y sus afluentes, en el oficio mencionado se ratifica la concesión que tiene el municipio otorgada mediante la resolución No. 00232 del 25 de febrero del 2011.*
- ii) *Urumita: Para el proyecto de nueva Captación sobre el rio Marquezote - desarenador- línea de aducción desde la captación hasta la PTAP de Urumita, se presentaron las escrituras de la PTAP para el sitio donde se proyecta la optimización de la PTAP y construcción del Tanque de almacenamiento por parte del Municipio, igualmente se han tramitado algunas de las servidumbres requeridas para la construcción de la nueva línea de aducción que va desde el rio Marquezote hasta la PTAP y se está en negociación por parte del municipio de Urumita la adquisición del predio donde se tiene proyectada la construcción del nuevo desarenador (negociación que debe abocar los procesos de ley para la adquisición de predios por parte del ente municipal), teniendo el agravante de que algunos predios requeridos corresponden a sucesiones aun no definidas; en lo referente a la concesión solicitada para la captación del Rio Marquezote, aún no se cuenta con la misma, siendo que el 19 de octubre del 2020 se realizó la solicitud de permiso de ocupación de cauce y permiso de concesión para la nueva bocatoma, siendo que Corpoguajira mediante oficio 362 con Rad SAL 2575 da respuesta a solicitud específica los siguiente (...) Mediante Resolución 0614 de 2021, CORPOGUAJIRA Declaró **"INICIADO EL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN DE LAS AGUAS DE CARÁCTER PÚBLICO DE LA CUENCA DEL RÍO CESAR, EN EL MARCO DEL DESARROLLO DEL PROYECTO DENOMINADO "ACTUALIZACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN DEL USO DE LAS AGUAS DEL RÍO CESAR, JURISDICCIÓN DE CORPOGUAJIRA DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA" Y SUS AFLUENTES, Y E DICTO OTRAS DISPOSICIONES"**. En el Artículo Tercero de la señalada Resolución se establece textualmente que "A partir de la fecha de ejecutoria del presente Acto Administrativo, suspéndanse todos los trámites de solicitud de concesión de aguas superficiales que no estén Evaluados, hasta tanto se encuentren concluidas todas las etapas del proyecto denominado "ACTUALIZACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN DEL USO DE LAS AGUAS DEL RÍO CESAR, JURISDICCIÓN DE CORPOGUAJIRA, DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA" y sus afluentes, el cual finaliza con la expedición de la Resolución reglamentaria". Siendo esta la razón por la cual no se cuenta con la resolución de la concesión de aguas sobre el rio Marquezote solicitada*
- iii) *Barrancas: El proyecto de Barrancas se radico el 26/03/2021, esto debido a la falta de las certificaciones que se deben aportar por parte del municipio, las cuales solo hasta el mes de marzo del 2021 fueron firmadas, en el componente predial se presentaron los permisos de servidumbre aportados por la empresa aguas total de cuando fue construida la línea de conducción, siendo que a la fecha no se ha presentado requerimientos al respecto por parte de los evaluadores de V.U; Igualmente, en lo referente a las presentación de documento de concesión de aguas, se presentó el oficio Corpoguajira con Rad: SAL - 58 nuil, pues tal como se explica en el mismo, en la actualidad la entidad viene adelantando el proceso de actualización del POMCA del rio Rancherías, y como tal todavía no se ha emitido resolución*

que adicione, sustituya o derogue lo reglamentado en la resolución 1725 del 18 de diciembre del 2012, especificando en dicho oficio que mediante la resolución 2162 del 01 de noviembre del 2017, Corpogujira declara iniciado el proceso de revisión de la reglamentación del uso de las aguas de la corriente de uso público denominado río Ranchería, Departamento de La Guajira, y explican que en artículo 3 de dicha resolución reza “Suspender a partir de la fecha de la ejecutoria de la presente resolución, todos los tramites de solicitud de concesión de aguas superficiales y subterráneas que no se encuentren definidos, hasta la fecha en que se expida el acto administrativo que defina la revisión de la reglamentación de las aguas de uso público de río Ranchería, el cual hace parte de la cuenca río rancherías, que discurren por los municipios de San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas, Hatonuevo, Albania, Maicao, Manaure y Riohacha del departamento de La Guajira”. Del mismo oficio, se extrae lo siguiente (...) CORPOGUAJIRA mediante las resoluciones No. 02455 del 7 de diciembre de 2017, No. 0374 del 18 de diciembre de 2018 y No. 03074 del 18 de diciembre de 2019, prorrogó por términos de 12 meses cada una. la vigencia de las concesiones de agua otorgadas mediante la resolución 1725 del 2012 y a la fecha de proyección del oficio el último acto administrativo tiene efectos legales a fecha de 17 de diciembre del 2020; igualmente, Corpogujira mediante Resolución 1949 del 14 de diciembre 2020 prorrogó la vigencia de las concesiones de aguas otorgadas mediante la resolución 1725 del 2012 y las resoluciones 3074 de 2018 y 3544 de 2019.

- iv) Hatonuevo: la AT-APSB el día 29 de junio de 2021 apoyo al consultor en la gestión de la consecución de la certificación por parte del municipio de Barrancas sobre un predio localizado en la localidad de Pozo Hondo del municipio de Barrancas requerido para la construcción de la estación elevadora proyectada para el municipio de Hatonuevo, teniendo que por requerimiento de los evaluadores se había solicitado al consultor modificar la certificación expedida previamente por la alcaldía. En lo referente a la licencia ambiental (concesión de aguas) aplica lo relacionado en el párrafo anterior donde se describe la situación ambiental de Hatonuevo, teniendo que a la fecha no se ha expedido la resolución que reglamente el POMCA y por ende se tiene como aplicable la Resolución 1949 del 14 de diciembre 2020.

Por lo anteriormente relacionado, al igual que lo respondido en la observación No. 6, se debe tener en cuenta que el contrato no ha terminado y se encuentra suspendido para poder cumplir trámites para la viabilización, tramites que se han desarrollado desde el momento en el cual fueron radicados los diferentes proyectos ante V.U y que se han realizado requerimientos por los diferentes profesionales del grupo evaluador del V.U, Las actividades previstas contractualmente fueron realizadas y la no viabilización de los diseños no ha dependido por la falta de diligencia de la AT o del Contratista sino de decisiones de terceros como la falencia en la presentación de certificaciones prediales donde se han requerido la adquisición de predios y estos hacen parte de una sucesión mortuoria y/o de certificaciones ambientales, caso Corpogujira en la actualizaciones de los POMCAS de los ríos Cesar, Rancherías y Jerez, y/o en el caso de algunas administraciones municipales por la falta de apersonamiento e interés con los proyectos, lo anterior aludiendo la falta en la firma oportuna de los certificados requeridos, siendo que los dueños de los proyectos son los municipios, los cuales son los directamente responsables de la prestación de los servicios públicos, recalcando que la AT-APSB ha obrado conforme a su deber, apoyando permanentemente a los municipios en sus proyectos de desarrollo y si no se han logrado los objetivos esperados es debido a factores exógenos generados por terceros.

Análisis de la respuesta:

Referente al punto de la respuesta de que no se cuenta con las certificaciones

completas (falta certificación predial y concesiones actualizadas de agua) aclarando la entidad que lo dicho por el ente de control aplica para algunos de los municipios, entendiéndose que son cuatro (La Jagua del Pilar, Urumita, Barrancas y Hatonuevo), y que el contrato actualmente está suspendido para poder cumplir los trámites para la viabilización, y por ello, describe la situación presentada en cada uno de ellos, respecto de las cuales se observa que las gestiones adelantadas por el gestor en aras del cumplimiento de los requerimientos del ente viabilizador, no han sido suficientes para culminar el objeto, situación que afecta la prestación del servicio en cuanto cobertura y calidad del agua, en los municipios objeto de la consultoría, si se tiene en cuenta que para invertir deben existir proyectos viabilizados.

Por lo anterior la situación observada se valida como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 9. Contrato de Consultoría No. 013 de 2019. (A–D).

La Constitución Política en el artículo 209 establece: *“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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”*

Artículo 3 de la Ley 80 de 1993. 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. (...)”*

Artículo 4. 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4. 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...”.

Artículo 4 Ley 489 de 1998. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”

Artículo 34 numeral 1 y 2 de Ley 734 del 5 de febrero de 2002 establecen: “ *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 y Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*”

Artículo 13 Resolución 661 de 2019 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Requisitos para la presentación de proyectos: “...*Los proyectos que presenten las entidades, deberán hacer parte de las Políticas y/o de los Programas implementados o que implemente la Nación para el sector de agua potable y saneamiento básico, en concordancia con la normativa aplicable al sector. La entidad solicitante deberá presentar la totalidad de los documentos exigidos en la presente resolución en los formatos establecidos en la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico contenida en Anexo número 1 de la presente y cumplir los siguientes requisitos:*

13.1. *Documentales: Los proyectos que presenten las entidades ante el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, deberán ser radicados con la totalidad de la documentación que se relaciona en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, organizados en carpetas de tamaño oficio, debidamente foliadas.*

13.2. *Legales: Los proyectos deberán estar acompañados de los permisos que exijan las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.*

13.3. *Institucionales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico,*

incluyendo el esquema organizacional, el diagnóstico de la entidad prestadora de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, aspectos de fortalecimiento institucional y la acreditación de pago de subsidios al prestador.

13.4. Técnicos: Los proyectos presentados por las entidades territoriales deberán contar con los estudios y diseños de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), contenido en la Resolución número 1096 de 2000, o las normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o sustituyan, con la correspondiente aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de los mismos. Cuando los proyectos presentados al mecanismo de viabilización hagan parte de un proyecto regional o de uno de mayor extensión para cuyo funcionamiento dependa de la funcionalidad de las etapas precedentes, el(los) representante(s) legal(es) de la(s) entidad(es) territorial(es) responsable(s) del proyecto, deberá(n) certificar que las etapas anteriores se encuentran funcionando adecuadamente. Si la(s) etapa(s) anterior(es) se encuentran en construcción a la fecha de presentación del proyecto, la certificación deberá indicar el estado de avance de la construcción y la fecha programada de terminación y puesta en funcionamiento de la misma, debidamente avalados por la Interventoría de la Obra.

13.5. Financieros: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el presupuesto detallado del proyecto, los soportes presupuestales de las fuentes de financiación y el plan financiero.

13.6. Ambientales: Los proyectos deberán contar con los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente, de conformidad con la normatividad vigente.

13.7. Prediales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo la certificación de propiedad de los predios y las servidumbres necesarios para su ejecución”.

Se establecen en el PAEI 2019 los objetivos a alcanzar en dicha vigencia, entre los cuales se resaltan: *“Impulsar, fortalecer y consolidar la planeación para el efectivo desarrollo y optimización de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en las zonas urbanas y rurales del departamento”. Así mismo, (...) establecer proyectos dirigidos a mejorar en forma significativa la cobertura, calidad y continuidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los diferentes municipios de La Guajira”*

El 6 de diciembre de 2019 se suscribió el contrato de consultoría 013, cuyo objeto es *“Consultoría para la elaboración de estudios, diseños y viabilización de los proyectos de esquemas de suministro de agua potable para los resguardos indígenas de Zaíno-Guayabito-Muriaytuy del municipio de barrancas, Rodeito el*

Pozo, El Cerro y Lomamoto del municipio de Hatonuevo. Valor \$588.383.190,64. Plazo 4 meses. Fecha de inicio: 3 de enero de 2020. Este contrato a 30 de agosto de 2021 se encuentra suspendido, Informe de supervisión de fecha 3 de septiembre de 2021. Avance: 98%. Pagos: 3 Actas \$411.868.233.

En los soportes documentales de la ejecución del contrato 013 de 2019 y específicamente en el Acta de Suspensión de fecha 15 de febrero de 2021, se argumenta que “(...) Teniendo en cuenta que el consultor está pendiente para resolver los hallazgos que se puedan encontrar durante el proceso de viabilización, se extiende la suspensión del contrato doscientos diez días (210) tiempo en el cual el equipo evaluador del ministerio podrá revisar todos los documentos y los posibles ajustes a los mismos”.

En el Informe de Supervisión de fecha 6 de agosto, correspondiente al periodo 1 al 31 de julio de 2021, se expresa que *“Los proyectos de encuentran radicados ante el mecanismo de viabilización del MVCT, en este mes el día 28 de julio de 2021 se realizó reunión con el evaluador de los proyectos en las oficinas de la administración Temporal con la finalidad de programar la entrega definitiva de los proyectos. El compromiso que arrojó dicha reunión es que el consultor a más tardar el 20 de agosto debe de enviar los proyectos ajustados para proceder a revisión y posterior presentación a mesa técnica en el MVCT para viabilización”*.

Se observa que transcurrido 20 meses desde el inicio del contrato de consultoría No. 013 de 2019, este no ha logrado su cometido, evidenciándose debilidades en la supervisión y seguimiento en la viabilización de los proyectos objeto del contrato, situación contraria de lo establecido como definición de los Planes Departamentales de Agua (PDA) contenida en el Manual Operativo numeral 1.3 Definiciones “(...) conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico (...)”, y afectan el logro de los objetivos y por ende la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico, en cuanto a la oportunidad.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“Es importante aclarar que en el Informe de supervisión de fecha 6 de septiembre, correspondiente al período 1 al 31 de agosto de 2021, específicamente en la FICHA No. 03 se informa lo siguiente: “Los proyectos se encuentran radicados ante el mecanismo de viabilización del MVCT, en este mes el día 18 de agosto de 2021 se realizó la radicación de acuerdo a los

compromisos pactados en anterior reunión realizada el día 29 de julio de 2021, estos fueron ajustados de acuerdo a la solicitud del evaluador para proceder a revisión y posterior presentación a mesa técnica en el MVCT para viabilización.”

Por tal motivo y de acuerdo a lo que usted menciona, si se evidencia que el consultor efectivamente cumplió con la entrega de los ajustes a los proyectos, requeridos por el mecanismo de la V.U del MVCT.

Por otra parte si bien el proyecto fue radicado ante el mecanismo de viabilización del MVCT, generando lista de chequeo y observaciones las cuales se han ido subsanando por el consultor sin embargo, no han sido viabilizados no por falta de diligencia de la Administración Temporal o del Contratista sino de decisiones de terceros, caso del otorgamiento de las concesiones y los procesos de legalización predial por parte del municipio, por lo tanto si bien el proyecto no se ha viabilizado se debe tener en cuenta que esta AT - APSB y el contratista han hecho todo lo posible para alcanzar los resultados planteados desde la firma del contrato correspondiente, sin limitar esfuerzos, ya que durante la planeación de los proyectos no siempre es posible prever todas las situaciones y el actuar de los diferentes implicados en los procesos requeridos para el desarrollo de los contratos, en especial la falta de voluntad y gestión de algunos actores en lo correspondiente a sus facultades.

Análisis de la respuesta:

Si bien es cierto, como se afirma en la respuesta, la entidad y el contratista han subsanado observaciones requeridas por el MVCT, en cuanto a la radicación y viabilización de los proyectos ante la ventanilla única, también lo es que el contrato se encuentra suspendido, porque no han sido superadas todas las situaciones en lo concerniente al otorgamiento de las concesiones y los procesos de legalización predial por parte del municipio, por lo tanto, el proyecto no se ha viabilizado, afectando la prestación del servicio en cuanto cobertura y calidad, y no se han alcanzado los resultados esperados en la planeación del contrato.

Por lo anterior se valida lo observado como hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

Hallazgo No. 10 Contrato de Consultoría No. 018 de 2019. (A–D).

La Constitución Política en el artículo 209 establece: *“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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”*

Artículo 3 de la Ley 80 de 1993. 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. (...)*”

Artículo 4. 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4. 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...*”

Artículo 4 Ley 489 de 1998. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”

Artículo 34 numeral 1 y 2 de Ley 734 del 5 de febrero de 2002 establecen: “ *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 y Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*”

Artículo 13 Resolución 661 de 2019 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Requisitos para la presentación de proyectos: “...Los proyectos que presenten las entidades, deberán hacer parte de las Políticas y/o de los Programas implementados o que implemente la Nación para el sector de agua potable y saneamiento básico, en concordancia con la normativa aplicable al sector. La entidad solicitante deberá presentar la totalidad de los documentos exigidos en la presente resolución en los formatos establecidos en la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico contenida en Anexo número 1 de la presente y cumplir los siguientes requisitos:

13.1. Documentales: Los proyectos que presenten las entidades ante el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, deberán ser radicados con la totalidad de la documentación que se relaciona en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, organizados en carpetas de tamaño oficio, debidamente foliadas.

13.2. Legales: Los proyectos deberán estar acompañados de los permisos que exijan las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.

13.3. Institucionales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el esquema organizacional, el diagnóstico de la entidad prestadora de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, aspectos de fortalecimiento institucional y la acreditación de pago de subsidios al prestador.

13.4. Técnicos: Los proyectos presentados por las entidades territoriales deberán contar con los estudios y diseños de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), contenido en la Resolución número 1096 de 2000, o las normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o sustituyan, con la correspondiente aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de los mismos. Cuando los proyectos presentados al mecanismo de viabilización hagan parte de un proyecto regional o de uno de mayor extensión para cuyo funcionamiento dependa de la funcionalidad de las etapas precedentes, el(los) representante(s) legal(es) de la(s) entidad(es) territorial(es) responsable(s) del proyecto, deberá(n) certificar que las etapas anteriores se encuentran funcionando adecuadamente. Si la(s) etapa(s) anterior(es) se encuentran en construcción a la fecha de presentación del proyecto, la certificación deberá indicar el estado de avance de la construcción y la fecha programada de terminación y puesta en funcionamiento de la misma, debidamente avalados por la Interventoría de la Obra.

13.5. Financieros: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el presupuesto detallado del proyecto, los soportes presupuestales de las fuentes de financiación y el plan financiero.

13.6. *Ambientales: Los proyectos deberán contar con los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente, de conformidad con la normatividad vigente.*

13.7. *Prediales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo la certificación de propiedad de los predios y las servidumbres necesarios para su ejecución”.*

Se establecen en el PAEI 2019 los objetivos a alcanzar en dicha vigencia, entre los cuales se resaltan: *“Impulsar, fortalecer y consolidar la planeación para el efectivo desarrollo y optimización de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en las zonas urbanas y rurales del departamento”. Así mismo, (...) establecer proyectos dirigidos a mejorar en forma significativa la cobertura, calidad y continuidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los diferentes municipios de La Guajira”*

El 31 de diciembre de 2019 se suscribió el contrato de consultoría 018, cuyo objeto es *“Consultoría para estudios, diseños y viabilización ante la ventanilla única del ministerio de vivienda ciudad y territorio de los proyectos de viabilización técnica para el esquema de suministro de agua potable para el resguardo indígena Mayabangloma Del Municipio De Fonseca, Comunidades De Los Resguardos Pitulumana, Wunaapuchon y Alta y Media Guajira, localizadas en el municipio de Albania”*. Valor \$641.621.820. Plazo 6 meses. Fecha de inicio: 5 de febrero de 2020. Este se encuentra suspendido, según Informe de Supervisión de fecha 3 de septiembre de 2021. Avance: 90%. Pagos: \$128.324. 364.

En los soportes documentales de la ejecución del contrato 018 de 2019, específicamente en el Acta de Suspensión de fecha 13 de agosto de 2021 y el Informe de Supervisión de fecha 3 de septiembre de 2021, se expresan los motivos por los cuales se suspende el contrato 018 de 2019, entre ellos, que *“se realizó la suspensión del contrato debido a una solicitud emitida por el municipio de Albania quien nos solicitaba suspendiéramos actividades con las comunidades ya que se encontraban en proceso de reorganizaciones internas con el ministerio del interior. subsanaciones del Producto 2 Diagnostico, las cuales estaban contempladas para entrega desde el mes de mayo del año en curso. De igual forma el consultor no cumple en la presentación de informes quincenales y mensuales establecidos en el anexo técnico del contrato. Por tal motivo se le solicito al equipo jurídico de la Administración Temporal iniciar tramite de Incumplimiento”*.

Se observa que transcurridos 20 meses desde la fecha de inicio del contrato de consultoría No. 018 de 2019, este no ha logrado su cometido, evidenciándose debilidades en la supervisión y seguimiento en el procedimiento de viabilización de

los proyectos objeto del contrato, situación contraria a lo establecido como definición de los Planes Departamentales de Agua (PDA) contenida en el Manual Operativo numeral 1.3 Definiciones “(...) conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico (...)”, y afectan el logro de los objetivos y por ende la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico, en cuanto a la oportunidad.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Respuesta de la entidad:

“Si bien es cierto que a la fecha este contrato de consultoría no ha logrado su cometido, es importante aclarar y manifestar que durante el desarrollo del mismo se han realizado las diferentes comunicaciones y actuaciones informando sobre los diferentes incumplimientos en los que ha incurrido el contratista. Sin embargo, se considera relevante precisar las causales de retraso de actividades:

- 1. Debido a la emergencia sanitaria declarada en el territorio Nacional a través del Ministerio del Interior con el Decreto No 457 del 22 de marzo de 2020, se debió realizar la suspensión de actividades por la restricción de ingreso a las comunidades y teniendo en cuenta que para la fecha la ejecución de contrato debía realizarse en campo.*
- 2. Posterior a esto una vez se retomaron las actividades contractuales se requirió al contratista la elaboración de los protocolos de bioseguridad de acuerdo con lo exigido por las resoluciones 666 de 2020 y 680 de 2020 emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y la circular expedida desde la Administración Temporal de Agua Potable y Saneamiento Básico. Los documentos de protocolo de bioseguridad debían ser radicados y aprobados por las alcaldías para poder tener acceso al territorio de las comunidades. Las alcaldías de los municipios de Fonseca y Albania se tomaron dos meses en aprobar los documentos lo cual generó un retraso significativo en las actividades contractuales. Esta fue entonces la situación que dio origen a la primera prórroga concedida.*
- 3. Posteriormente se dieron dos situaciones que no estaban bajo el control del contratista ni del contratante como fueron el fenómeno de la niña que bloqueo los accesos en gran parte de los territorios de las comunidades indígenas y por otro lado se dio una situación de orden público dentro del territorio del resguardo de Alta y Media Guajira. Teniendo en cuenta que estas dos situaciones se presentaron en los sectores donde se concentraba la mayor cantidad de población beneficiaría del proyecto, se justificó entonces la segunda prórroga concedida al contrato.*
- 4. Asimismo, debido al persistente conflicto armado entre las comunidades se recibió la solicitud de la asociación AIWA, de la suspensión de las actividades en territorio para evitar cualquier tipo de inconvenientes con las personas que intervinieran en su territorio.*
- 5. Por último, como resultado del desarrollo de las actividades contractuales, se presentan*

atrasos significativos en tramites con la entidad ambiental Corpoguajira donde en día 16 de julio de 2020 se solicitó ante esta entidad información necesaria que es relevante para la entrega y cumplimiento de unos de los productos de este contrato y que se reitera el día 09 de septiembre de 2020 una solicitud de respuesta, no fue posible obtener ninguna respuesta por esta entidad solo hasta el día 10 de Junio del año 2021 retrasando los alcances programados para este contrato.

6. *Por otra parte acontecimientos como fallecimientos del cabildo gobernador de uno de los resguardos que se encuentran dentro del alcance del contrato consultaría, solicitudes formales por parte del municipio de Albania donde nos solicitan formalmente que desistamos de adelantar cualquier actividades con los resguardos y comunidades que hacen parte del contrato ya que se encuentra en etapas de reorganización internas con el ministerio del Interior, y cancelaciones reiterativas por parte de las comunidades son situaciones que han afectado de una u otra manera el adecuado desarrollo y cumplimiento de este contrato.*

Muy respetuosamente solicitamos se tengan en cuenta todas las situaciones antes mencionadas donde se evidencia el seguimiento y compromiso desde la supervisión del contrato por el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista como también por el beneficio que estos productos traerían a la comunidad impactada.”

Análisis de la respuesta:

Es evidente la situación de fuerza mayor presentada en la ejecución del contrato , como es la declaratoria de la emergencia sanitaria COVID – 19, el conflicto armado entre las comunidades beneficiadas, el fenómeno de la niña que afectaron el acceso a las comunidades, la muerte del cabildo gobernador, las cuales se escapan al control del contratante y del contratista, sin embargo, el contrato se encuentra suspendido, y la entidad no allega soporte alguno, que evidencie que el contratista haya realizado subsanado el Producto 2 Diagnostico, que estaban contempladas para entrega desde el mes de mayo del 2021, a su vez, no hay evidencia que el consultor cumpla en la presentación de informes quincenales y mensuales, establecidos en el anexo técnico del contrato, evidenciando esto las debilidades en la supervisión e interventoría del contrato.

Por lo anterior se valida la observación y se configura como un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria

Hallazgo No. 11. Contrato de Consultoría No. 011 de 2019. (A–D).

La Constitución Política en el artículo 209 establece: *“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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”.

Artículo 3 de la Ley 80 de 1993. 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. (...)”

Artículo 4. 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4. 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...”

Artículo 4 Ley 489 de 1998. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”

Artículo 34 numeral 1 y 2 de Ley 734 del 5 de febrero de 2002 establecen: “ *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 y Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio*

que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

Artículo 13 Resolución 661 de 2019 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Requisitos para la presentación de proyectos: “...Los proyectos que presenten las entidades, deberán hacer parte de las Políticas y/o de los Programas implementados o que implemente la Nación para el sector de agua potable y saneamiento básico, en concordancia con la normativa aplicable al sector. La entidad solicitante deberá presentar la totalidad de los documentos exigidos en la presente resolución en los formatos establecidos en la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico contenida en Anexo número 1 de la presente y cumplir los siguientes requisitos:

13.1. Documentales: Los proyectos que presenten las entidades ante el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, deberán ser radicados con la totalidad de la documentación que se relaciona en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, organizados en carpetas de tamaño oficio, debidamente foliadas.

13.2. Legales: Los proyectos deberán estar acompañados de los permisos que exijan las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.

13.3. Institucionales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el esquema organizacional, el diagnóstico de la entidad prestadora de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, aspectos de fortalecimiento institucional y la acreditación de pago de subsidios al prestador.

13.4. Técnicos: Los proyectos presentados por las entidades territoriales deberán contar con los estudios y diseños de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), contenido en la Resolución número 1096 de 2000, o las normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o sustituyan, con la correspondiente aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de los mismos. Cuando los proyectos presentados al mecanismo de viabilización hagan parte de un proyecto regional o de uno de mayor extensión para cuyo funcionamiento dependa de la funcionalidad de las etapas precedentes, el(los) representante(s) legal(es) de la(s) entidad(es) territorial(es) responsable(s) del proyecto, deberá(n) certificar que las etapas anteriores se encuentran funcionando adecuadamente. Si la(s) etapa(s) anterior(es) se encuentran en construcción a la fecha de presentación del proyecto, la certificación deberá indicar el estado de avance de la construcción y la fecha programada de terminación y puesta en funcionamiento de la misma, debidamente avalados por la Interventoría de la Obra.

13.5. *Financieros: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el presupuesto detallado del proyecto, los soportes presupuestales de las fuentes de financiación y el plan financiero.*

13.6. *Ambientales: Los proyectos deberán contar con los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente, de conformidad con la normatividad vigente.*

13.7. *Prediales: Los proyectos deberán incluir los aspectos señalados en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, incluyendo la certificación de propiedad de los predios y las servidumbres necesarios para su ejecución”.*

Se establecen en el PAEI 2019 los objetivos a alcanzar en dicha vigencia, entre los cuales resaltamos *“Impulsar, fortalecer y consolidar la planeación para el efectivo desarrollo y optimización de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en las zonas urbanas y rurales del departamento”. Así mismo, (...) establecer proyectos dirigidos a mejorar en forma significativa la cobertura, calidad y continuidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los diferentes municipios de La Guajira”*

El 15 de noviembre de 2019 se suscribió el contrato de consultoría 011, cuyo objeto es *“Consultoría para estudios, diseños y viabilización de los proyectos para el sistema de abastecimiento de agua en: Mayapo/Manzana, El Pájaro – Municipio De Manaure, Siapana, Poropo, Guayabal, Bahía Hondita Del Municipio de Uribia Y Riohacha 1 y 2, mediante el esquema de Pilas Públicas”*. Valor \$ 710.255.071,48. Plazo 6 meses. Fecha de inicio: 3 de diciembre de 2019. Suspendido, según acta de suspensión No. 5 del 10 de septiembre de 2021. Avance: 98%. Pagos 50%: \$355.127.535.

En los soportes documentales de la ejecución del contrato 011 de 2019 y específicamente en el acta de suspensión No. 5 del 10 de septiembre de 2021, la cual se otorga considerando *“(…) que, para asegurar la entrega oportuna y con calidad de los productos que se requieren para el éxito de la presente consultoría y teniendo en cuenta además los productos entregados a la fecha y los pendientes por entregar, entre ellos los estudios y diseños del módulo de PARAVÉR, suspender por un tiempo de 30 días contados a partir del 10 de septiembre, tiempo durante el cual estimamos se puedan cumplir con todas las actividades requeridas para además de entregar el estudio y diseño del módulo poder radicar ante el mecanismo de viabilización del MVCT”*

Se observa que transcurridos 21 meses desde la fecha de inicio del contrato de consultoría No. 011 de 2019, éste se encuentra suspendido y no ha logrado su cometido, evidenciándose debilidades en la supervisión y seguimiento en la viabilización de los proyectos objeto del contrato, situación contraria de lo

establecido como definición de los Planes Departamentales de Agua (PDA) contenida en el Manual Operativo numeral 1.3 Definiciones “(...) conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico (...)”, y afectan el logro de los objetivos y por ende la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico, en cuanto a la oportunidad.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Respuesta de la entidad:

“Es importante tener en cuenta que de acuerdo con los estudios previos, anexos técnicos y los pliegos de condiciones presentados para el proceso licitatorio, es claro que para la AT - APSB para las zonas rurales dispersas de la media y alta guajira se ha impulsado el “MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE PARA LAS COMUNIDADES INDÍGENAS WAYUU DE LA ZONA RURAL DISPERSA DE LA ALTA Y MEDIA GUAJIRA”, orientada a apoyar la solución a la problemática que enfrentan las comunidades indígenas en cuanto al acceso al agua, nutrición y salud, a partir del cual se formularon mecanismos y esquemas de acceso a éstos servicios, siendo La PILAS PÚBLICAS el definido para garantizar el acceso de agua potable a la población de zonas rurales de la media y alta Guajira, los cuales se esperan materializar través del programa “Guajira Azul - Agua Limpia Siempre y Para Todos.

*Es así que en este proceso en particular se estableció como objeto contratar los servicios de consultoría para la elaboración de estudios, diseños y viabilización ante la ventanilla única del ministerio de vivienda ciudad y territorio de ocho (8) proyectos de abastecimiento de agua mediante el esquema de pilas públicas, en las zonas rurales: Mayapo/Manzana, El Pájaro - municipio de Manaure, Siapana, Poropo, Guayabal, Bahía Hondita del municipio de Uribia y **Riohacha 1 (zona Paraver)** y 2 (zona galán).*

*En atención a lo mencionado anteriormente, y con el propósito de impulsar la implementación de la estrategia de pilas públicas la AT-APSB en el departamento de La Guajira identificó entre otras la necesidad de efectuar la contratación de construcción de obras en el punto de producción, sistema de tratamiento, pilas aferentes, suministro de dotación para pilas, componente social y aseguramiento en la comunidad de **PARAVER**, ubicada en el municipio de Riohacha, la cual cumplido con los requisitos descritos en los documentos del contrato fue radicada ante en mecanismo de viabilización (ventanilla única) del MVCT el día 30 de diciembre de 2020. Es decir para esa fecha se entregaron todos los documentos requeridos y que hacen parte del estudio y diseño, sin embargo, en uno de los requerimientos del equipo evaluador del MVCT el cual corresponde a: Certificado de libertad y tradición, donde solicitan presentar certificados de libertad y tradición de los predios en los cuáles se construirá el sistema o aclarar trámite requerido en el contexto de las comunidades, de acuerdo con la resolución 1063 de 2016, acreditando la posesión de los predios., para este caso en particular se tiene que los predios corresponden a territorios indígenas resguardados y el ente territorial competente (Distrito Riohacha), no ha podido establecer que las Autoridades tradicionales de esta comunidad se encuentren registradas ante el*

Ministerio del Interior como se establece, como SUPERVISOR el contrato en compañía del consultor se han efectuado visitas de reconocimiento en compañía de funcionarios de la alcaldía Distrital, sin embargo no hemos podido establecer la titularidad de la tierra a dichas autoridades, es por ello que se estableció un nuevo plazo a fin de buscar alternativas que permitan viabilizar el módulo de PARAVÉR”.

Análisis de la respuesta:

En la respuesta de la entidad, se evidencian las gestiones adelantadas en aras del cumplimiento de los requerimientos del ente viabilizador, pero, también es evidente que estas acciones no han sido suficientes para culminar el objetivo propuesto con la suscripción del contrato 011 del 15 de septiembre de 2019. Actualmente el contrato sigue suspendido, porque no se ha podido subsanar la presentación de los certificados de libertad y tradición de los predios en los cuáles se construirá el sistema. En lo referente al módulo PARAVÉR, se tiene que los predios corresponden a territorios indígenas resguardados y el ente territorial competente (Distrito Riohacha), no ha podido establecer la titularidad de la tierra, razón por el cual este módulo no se ha podido viabilizar, situación que afecta la prestación del servicio en cuanto cobertura y calidad.

Por lo anterior se valida como un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

Hallazgo No. 12. Factor Multiplicador Contrato de Consultoría No. 013 de 2019. (A-D-F)

La Constitución Política en el artículo 209 establece: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”.

Artículo 3 de la Ley 80 de 1993. 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. (...)”

Artículo 4. de la Ley 80 de 1993 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4. 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...".

Ley 1474 de 2011, artículos 82 y 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores: ... 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.

Art. 3 de la Ley 489 de 1998. 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.

Art. 34, numeral 1 de la Ley 734 de 2002. Deberes del 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.

Manual de Contratación:

6.2 ACTIVIDADES DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTOR EN CADA UNA DE LAS ETAPAS CONTRACTUALES.

6.2.2.5 FUNCIONES RELACIONADAS CON LOS PAGOS AL CONTRATISTA

Verificar los pagos al Sistema de Seguridad Social Integral del contratista para el respectivo periodo.

6.5.2 ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO ADMINISTRATIVO.

f. Verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista en materia de seguridad social, salud ocupacional (...).

6.5.3. ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO FINANCIERO Y PRESUPUESTAL

i) Exigir al contratista y efectuar el control de verificación respecto el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de seguridad social (salud y pensiones), aportes parafiscales (ICBF, Sena, Caja de Compensación) y riesgos laborales, de conformidad con las disposiciones y porcentajes señalados en la ley, de este y del personal a su cargo (...).

OFICIO DESIGNACIÓN DE SUPERVISIÓN DEL CONTRATO No. 013 DE 2019: Es menester precisar que la supervisión y/o control de la ejecución contractual implica velar por la correcta e idónea ejecución del objeto contractual y del cumplimiento de las PARTES, a través del correspondiente seguimiento técnico y administrativo del mismo, (...).

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE RESPONDE

“(…), cuando en un concurso de méritos se usa el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo

En el caso de que los salarios y prestaciones sociales, si el contratista no debe asumir tal costo por la modalidad de contratación del personal del que dispone para la ejecución del contrato, se debe disminuir el porcentaje correspondiente a este concepto a través de una modificación al contrato o en el acta de liquidación del mismo.” (Concepto 421714000006240 – Factor multiplicador Colombia Compra Eficiente)”

Artículo 3 de la Ley 610 de 2000, “GESTION 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 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. “DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

El 6 de diciembre de 2019 se suscribió el contrato de consultoría 013, cuyo objeto es “Consultoría para la elaboración de estudios, diseños y viabilización de los proyectos de esquemas de suministro de agua potable para los resguardos indígenas de Zaíno-Guayabito-Muriaytuy del municipio de barrancas, Rodeito el Pozo, El Cerro y Lomamoto del municipio de Hatonuevo”. Valor \$588.383.190,64. Plazo 4 meses. Fecha de inicio: 3 de enero de 2020. Este contrato a 30 de agosto de 2021 se encuentra suspendido, según Informe de supervisión de fecha 3 de septiembre de 2021 (el consultor está pendiente por resolver los hallazgos que se puedan encontrar durante el proceso de viabilización, se extiende la suspensión del contrato doscientos diez días (210) tiempo en el cual el equipo evaluador del ministerio podrá revisar todos los documentos y los posibles ajustes a los mismos”). Informe de supervisión de fecha 3 de septiembre de 2021. Avance: 98%. Pagos: 3 Actas \$411.868.233. Saldo Pendiente. \$176.514.957,64.

En la determinación del valor del contrato, se oferta prestar el servicio con 10 profesionales y 5 técnicos, a los cuales les aplica el Factor Multiplicador de 2,17, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla No. 8
Propuesta Económica.

Cargo	Cantidad Meses	Cantidad	% Dedicación	Costo /mes	FM	Valor Total
Director de proyecto (Ing. Civil) experiencia en consultorías de acueducto y saneamiento básico	4	1	100%	6.998.200	2,17	60.744.376
Especialista hidráulico (Ing. Civil o sanitarios) diseños acueducto y PTAP.	4	1	100%	4.997.500	2,17	43.378.300

Cargo	Cantidad Meses	Cantidad	% Dedicación	Costo /mes	FM	Valor Total
Especialista estructural (ing. Civil) experiencia en Diseños estructuras PTAP.	4	1	50%	4.997.500	2,17	21.689.150
Especialista Geotecnia (ing. Civil) experiencia en consultorías diseños acueductos y Alcantarillados.	4	1	50%	4.997.500	2,17	21.689.150
Especialista en gestión de riesgo (ing. Especialista en análisis de gestión de riesgos)	2	1	50%	4.997.500	2,17	10.844.575
Especialista Eléctrico mecánico	4	1	50%	4.997.500	2,17	21.689.150
Especialista Jurídico	4	1	50%	4.997.500	2,17	21.689.150
Especialista Financiero-Admón.	4	1	50%	4.997.500	2,17	21.689.150
Profesional social Wayuu	4	2	100%	3.995.300	2,17	69.358.408
Topógrafo	2	1	100%	2.596.000	2,17	11.266.640
Cadenero	2	1	100%	1.297.000	2,17	5.628.980
Dibujante	2	1	100%	1.992.000	2,17	8.645.280
Auxiliar de Campo	4	1	100%	2.072.900	2,17	17.992.772
Secretaria	4	1	100%	1.000.000	2,17	8.680.000
Total Costo Personal Profesional y Técnico						344.985.081

Fuente: Propuesta Económica Contrato Consultoría No. 013 de 2019.
Elaboró: Equipo Auditor.

Como se observa en la tabla anterior, los costos del personal profesional y técnico es multiplicado por el factor de 2,17, en el cual se encuentran incluidos, entre otros, los conceptos de las prestaciones sociales:

Tabla No. 9
Porcentajes de algunos conceptos del Factor Multiplicador del Contrato No. 013 de 2019

CONCEPTO	%
Cesantías	8,33%
Intereses sobre Cesantías	1,00%
Vacaciones	5,68%
Prima Anual	8,33%
Salud	8,50%
AFP	1,00%
ARP	0,52%
Fondos pensiones	12,00%
Aportes al SENA	2,00%

CONCEPTO	%
Compensación familiar	4,00%
Bienestar familiar	3,00%
Sub-total	54,36%

Fuente: Factor Multiplicador Anexo Técnico para contratar los servicios de consultoría.
Elaboró: Equipo Auditor.

Revisada la documentación entregada por la AT-APSB y por el contratista, se observa que éste, de los 15 trabajadores que incluye en su oferta, solo reporta 2 al Sistema de Seguridad Social, es decir que 13 aparecen declarando al sistema como INDEPENDIENTES, lo cual significa que los aportes los hace directamente el trabajador y no el contratista.

En la información de la ejecución del contrato de consultoría No. 013 de 2019, no hay evidencia de haberse realizado la comprobación, no solo de que el contratista cumpliera su obligación de realizar los aportes al sistema de seguridad social, si no de haberse comprobado que el contratista demostrara el gasto en que incurrió para determinar el factor multiplicador, como lo señala el concepto de Colombia Compra Eficiente que a la letra dice "(...), cuando en un concurso de méritos se usa el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo (...).

Por lo anterior, es dable para la CGR descontar del monto del factor multiplicador, los conceptos de gastos en los cuales el contratista no demostró haber incurrido, por concepto de prestaciones sociales y aportes a la seguridad social, los cuales están en la tabla anterior y suman 54,36%.

Así las cosas, el factor multiplicador para efectos del contrato de consultoría No. 013 de 2019, sería 1,6264 (2,17 – 0,5436) y no 2,17 como se determinaron los costos del personal profesional y técnico, por tanto, es dable descontar los costos del personal en mención aplicando el factor multiplicador de 1,6264, son los siguientes:

Tabla No. 10
Costos personal profesional y técnico contrato No. 013 de 2019
Según cálculos de la CGR – Cifras en pesos

Cargo	Cantid ad Meses	Can tida d	% Dedic ación	Costo /mes	FM	Valor Total	CGR	Calculo CGR	Diferencia CGR
Director de proyecto (Ing. Civil) experiencia en consultorías de acueducto y	4	1	100	6.998.200	2,17	60.744.376	1,6264	45.527.490	15.216.886

Cargo	Cantidad Meses	Cantidad	% Dedicación	Costo /mes	FM	Valor Total	CGR	Calculo CGR	Diferencia CGR
saneamiento básico									
Especialista hidráulico (Ing. Civil o sanitarios) diseños acueducto y PTAP.	4	1	100	4.997.500	2,17	43.378.300	1,6264	32.511.736	10.866.564
Especialista estructural (ing. Civil) experiencia en Diseños estructuras PTAP.	4	1	50	4.997.500	2,17	21.689.150	1,6264	16.255.868	5.433.282
Especialista Geotecnia (ing. Civil) experiencia en consultorías diseños acueductos y Alcantarillados.	4	1	50	4.997.500	2,17	21.689.150	1,6264	16.255.868	5.433.282
Especialista en gestión de riesgo (ing. Especialista en análisis de gestión de riesgos)	2	1	50	4.997.500	2,17	10.844.575	1,6264	8.127.934	2.716.641
Especialista Eléctrico mecánico	4	1	50	4.997.500	2,17	21.689.150	1,6264	16.255.868	5.433.282
Especialista Jurídico	4	1	50	4.997.500	2,17	21.689.150	1,6264	16.255.868	5.433.282
Especialista Financiero-Admón.	4	1	50	4.997.500	2,17	21.689.150	1,6264	16.255.868	5.433.282
Profesional social Wayuu	4	2	100	3.995.300	2,17	9.358.408	1,6264	51.983.647	17.374.761
Topógrafo	2	1	100	2.596.000	2,17	11.266.640	1,6264	8.444.269	2.822.371
Cadenero	2	1	100	1.297.000	2,17	5.628.980	1,6264	4.218.882	1.410.098
Dibujante	2	1	100	1.992.000	2,17	8.645.280	1,6264	6.479.578	2.165.702
Auxiliar de Campo	4	1	100	2.072.900	2,17	17.992.772	2,17	17.992.772	-
Secretaria	4	1	100	1.000.000	2,17	8.680.000	2,17	8.680.000	-
Total Costo Personal Profesional y Técnico						344.985.081		265.245.648	79.739.433

Fuente: Soportes ejecución contrato de consultoría No. 013 de 2019
Elaboró: Equipo Auditor.

Obsérvese, que los costos del contratista no serían \$344.985.081 sino los calculados por la CGR (con un factor multiplicador del 1.6264 para los 13 independientes y 2,17 para los 2 de nómina) de \$265.245.648, es decir, se le está

reconociendo al contratista una diferencia a su favor de \$79.739.433, equivalente al 23,11% del valor ofertado como costo del personal profesional y técnico.

Lo anterior, denota un deficiente seguimiento administrativo, financiero y presupuestal, en los términos del manual de contratación, haciendo ineficiente e ineficaz la inversión de los recursos con lo cual se ocasionó daño al patrimonio de la entidad, en cuantía \$55.817.603, cuantificado a partir de los porcentajes (58,63%) de distribución de los costos definidos en la propuesta económica, multiplicado por los pagos a la fecha realizado (\$411.868.233). Este resultado (\$241.489.556) se multiplica por el porcentaje de la diferencia entre los costos ofertados y los cálculos de la CGR 23,11%.

Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad.

“Sobre la observación, debemos precisar que dentro de las consideraciones del contrato 013-2019 no fue estipulada la obligatoriedad del contratista de sustentar todos los componentes del factor multiplicador y la posibilidad del no pago de alguno de los componentes del mismo si no se llegare a demostrar su causación, situación que de haberse exigido hubiese generado inconvenientes con el contratista por no haberse convenido.

En el pago de cada factura el contratista entregó las planillas de pago del SST del personal que el contratista declaró haber utilizado durante el período donde se elaboró el producto entregado y cada pago se ha hecho proporcional a la real entrega de productos y no al tiempo transcurrido.

En la consultoría de diseño es frecuente el uso de profesionales independientes que establecen sus tarifas propias incluyendo sus gastos, entre ellos el pago de sus propias prestaciones, es decir, cuando el contratista paga al profesional independiente, en lo pagado ha tenido que asumir el costo prestacional del profesional, por lo cual, aunque no lo haya asumido en forma directa opinamos lo ha hecho en forma indirecta.

De otra parte, debemos precisar que el objeto de la consultoría de diseños es la obtención de unos productos de diseño y no propiamente el suministro de personal como sí sucede en las interventorías, por lo cual la estructura presupuestal de la oferta la entendemos más como un estimativo del oferente del valor de los trabajos encomendados, por lo cual los pagos se han supeditado al cumplimiento de los trabajos en acuerdo al avance en la entrega de productos.

Por último, podemos señalar que, en este tipo de consultorías, el resultado depende de la consecución de información, ejecución de unos estudios, de la entrega de información por parte de terceros y de otras circunstancias que causan que estos contratos usualmente se prolonguen más allá del tiempo inicialmente previsto. De supeditar los pagos al tiempo de trabajo del personal hubiera implicado el tener que hacer pagos adicionales por mayor estadía, máxime en casos donde es necesario viabilizar los diseños y estos procesos frecuentemente pueden ser muy prolongados en el tiempo, lo que, de ser manejado de esta forma, sí podría generar un mayor gasto y un detrimento del recurso por el pago de sobretiempos, por ejemplo, en este contrato 013- 2019 donde el plazo inicial era de 4 meses y se autorizaron prórrogas por 2,5

meses, exigir al contratista el cumplimiento estricto de lo ofertado en cuanto a personal se refiere, hubiera generado una posible reclamación para el reconocimiento de mayores estadías por un valor superior al contrato mismo, por lo que fundamentalmente se orienta el pago de recursos del contrato a la entrega de productos que son el fin principal del objeto contractual.

Análisis de la respuesta:

Lo expresado por la entidad en el sentido que dentro de las consideraciones del contrato 013-2019 no fue estipulada la obligatoriedad del contratista de sustentar todos los componentes del factor multiplicador y la posibilidad del no pago de alguno de los componentes si no se llegare a demostrar su causación, situación que de haberse exigido hubiese generado inconvenientes con el contratista por no haberse convenido, olvida que por designación de la administración se le asignó al supervisor ejercer unas funciones de seguimiento administrativo, financiero y presupuestal, y son precisamente las de verificar los pagos al SSS y se demostró en la observación que no se realizó, y así lo confirma la entidad al señalar que en el pago de cada factura el contratista entregó las planillas de pago del SST del personal que él declaró haber utilizado durante el período donde se elaboró el producto entregado y cada pago se ha hecho proporcional a la real entrega de productos y no al tiempo transcurrido.

Así, la respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, por cuanto la oferta económica presentada por el contratista, hace parte de los documentos contractuales y como bien lo define el concepto de Colombia Compra eficiente, cuando en un concurso de méritos se usa el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo, calculando el valor del detrimento sobre el valor pagado a la fecha \$411.868.233.

Por lo anterior se valida la situación observada un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y alcance Fiscal por \$55.817.603.

Hallazgo No. 13. Factor Multiplicador Contrato de Consultoría No. 001 de 2018. (A-D-F).

La Constitución Política en el artículo 209 establece: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el

adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”

Artículo 3 de la Ley 80 de 1993. 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. (...)”

Artículo 4.de la Ley 80 de 1993 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4. 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...”

Ley 1474 de 2011, artículos 82 y 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores: 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.

Art. 3 de la Ley 489 de 1998. 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.

Art. 34, numeral 1 de la Ley 734 de 2002. Deberes del 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.

Manual de Contratación:

6.2 ACTIVIDADES DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTOR EN CADA UNA DE LAS ETAPAS CONTRACTUALES.

6.2.2.5 FUNCIONES RELACIONADAS CON LOS PAGOS AL CONTRATISTA

Verificar los pagos al Sistema de Seguridad Social Integral del contratista para el respectivo periodo.

6.5.3 ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO ADMINISTRATIVO.

f. Verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista en materia de seguridad social, salud ocupacional (...).

6.5.3. ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO FINANCIERO Y PRESUPUESTAL

i) Exigir al contratista y efectuar el control de verificación respecto el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de seguridad social (salud y pensiones), aportes parafiscales (ICBF, Sena, Caja de Compensación) y riesgos laborales, de conformidad con las disposiciones y porcentajes señalados en la ley, de este y del personal a su cargo (...).

OFICIO DESIGNACIÓN DE SUPERVISIÓN DEL CONTRATO No. 013 DE 2019: Es menester precisar que la supervisión y/o control de la ejecución contractual implica velar por la correcta e idónea ejecución del objeto contractual y del cumplimiento de las PARTES, a través del correspondiente seguimiento técnico y administrativo del mismo, (...).

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE RESPONDE

“(…), cuando en un concurso de méritos se usa el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo

En el caso de que los salarios y prestaciones sociales, si el contratista no debe asumir tal costo por la modalidad de contratación del personal del que dispone para la ejecución del contrato, se debe disminuir el porcentaje correspondiente a este concepto a través de una modificación al contrato o en el acta de liquidación del mismo.” (Concepto 421714000006240 – Factor multiplicador Colombia Compra Eficiente)”

Artículo 3 de la Ley 610 de 2000, “GESTION 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 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. “DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culpable de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

El 29 de junio de 2018 se suscribe el contrato de consultoría No. 001 de 2018, cuyo objeto es “Servicios de consultoría para apoyo a Municipios en la revisión, ajuste, complemento, actualización, ejecución y viabilización de proyectos grupo 1 ante la Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio”. Con un valor inicial de \$297.622.808, una Adición de: \$72.360.861 por necesidad de mayores cantidades de actividades y tiempo y permanencia de algunos profesionales y la segunda por \$48.482.834, por mayores actividades para la concesión de agua; para un valor final de \$418.466.503, con un plazo de 4 meses. Actas parciales pagadas: \$339.776.815,27. Saldo Pendiente. \$78.689.687,73. Fecha inicio 25 de julio de 2018.

En la determinación del valor del contrato, se oferta prestar el servicio con 15 trabajadores, a los cuales les aplica el Factor Multiplicador de 2,3, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla No. 11
Propuesta Económica.

PERSONAL PROFESIONAL	CANT.	COSTO MES	%Dedicación	F. M.	VALOR PARCIAL
Director de la Consultoría (Ing. Civil)	1	\$ 3.500.000	50%	2,3	\$ 16.100.000
Especialista hidráulico (Ing. Civil o Sanitario)	1	\$ 3.000.000	100%	2,3	\$ 27.600.000
Especialista en Estructuras	1	\$ 3.000.000	30%	23	\$ 8.280.000
Profesional Ambiental	1	\$ 2.500.000	505b	2,3	\$ 11.500.000
Profesional Social	1	\$ 2.000.000	50%	2,3	\$ 9.200.000
Ingeniero Eléctrico	1	\$ 3.000.000	50%	2,3	\$ 13.800.000
Auxiliar administrativo	1	\$ 1.500.000	10054	2,3	\$ 13.800.000
Auxiliar de ingeniera	1	\$ 1.500.000	100%	2,3	\$ 13.800.000
Especialista Financiero	1	\$ 2.500.000	30%	2,3	\$ 6.900.000
Otras especialidades	6	\$ 720.000	30%	2,3	\$ 11.923.200
TOTAL					\$ 132.903.200

Fuente: Propuesta Económica Contrato Consultoría No. 001 de 2018.
Elaboró: Equipo Auditor.

Como se observa en la tabla anterior, el costo del personal ofertado es multiplicado por el factor de 2,3, en el cual se encuentran incluidos, entre otros, los conceptos de las prestaciones sociales:

Tabla No. 12
Porcentajes de algunos conceptos del Factor Multiplicador del Contrato No. 013 de 2019

PRESTACIONES	
Cesantías por Ley	10,94%
Intereses sobre cesantías	1,31%
Vacaciones Anuales	4,11%
APORTES SENA	
Aporte Ordinario	2,00%
OTROS APORTES	
Caja de Compensación	4,00%
ICBF	3,00%
SEGURIDAD SOCIAL	
Pensión	16,00%
Medicina Familiar	12,50%
Riesgos Profesionales	5,60%
Sub-total	67,79%

Fuente: Análisis del Multiplicador contrato 001 de 2018.
Elaboró. Equipo Auditor.

Revisada la documentación entregada por la AT-APSB y las hojas de vida suministrada por el contratista en las cuales identifica el tipo de contrato, se observa que éste, de los 15 trabajadores ofertados, solo soporta el pago al sistema de seguridad social de 3 con un IBC de \$781.242 para la vigencia 2018. Así mismo, los contratos suministrados son de prestación de servicio (7), y no todos aportan como independiente al sistema de seguridad social.

En consecuencia, no hay evidencia en la información de la ejecución del contrato de consultoría No. 001 de 2018, de haberse realizado la comprobación, no solo de que el contratista cumpliera su obligación de realizar los aportes al sistema de seguridad social, ni tampoco de haberse comprobado que el contratista demostrara el gasto en que incurrió para determinar el factor multiplicador, como lo señala el concepto de Colombia Compra Eficiente que a la letra dice “(...), cuando en un concurso de méritos se usa el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo (...). Por lo anterior, es dable para la CGR, descontar del monto del factor multiplicador, los conceptos de gastos en los cuales el contratista no demostró haber incurrido, por concepto de prestaciones sociales y aportes a la seguridad social, los cuales están en la tabla anterior y suman 67,69%.

Así las cosas, el factor multiplicador para efectos del contrato de consultoría No. 001 de 2018, sería 1,6231 (2,3 – 0,6769) y no 2,3 como se determinaron los costos del personal ofertado, por tanto, es dable descontar los costos del personal en mención aplicando el factor multiplicador de 1,6231 son los siguientes:

Tabla No. 13
Costos personal profesional y técnico contrato No. 001 de 2018
Según cálculos de la CGR (Cifras en pesos)

PERSONAL PROFESIONAL	CANT	COSTO MES	%Dedicación	F. M	VALOR PARCIAL	No. Meses	F.M CGR	Calculo Valor CGR	Diferencia
Director de la Consultoría (Ing. Civil)	1	3.500.000	50%	2,3	16.100.000	4	1,62	11.361.700	4.738.300
Especialista hidráulico (Ing. Civil o Sanitario)	1	3.000.000	100%	2,3	27.600.000	4	1,62	19.477.200	8.122.800
Especialista en Estructuras	1	3.000.000	30%	2,3	8.280.000	4	1,62	5.843.160	2.436.840
Profesional Ambiental	1	2.500.000	50%	2,3	11.500.000	4	1,62	8.115.500	3.384.500
Profesional Social	1	2.000.000	50%	2,3	9.200.000	4	1,62	6.492.400	2.707.600
Ingeniero Eléctrico	1	3.000.000	50%	2,3	13.800.000	4	1,62	9.738.600	4.061.400
Auxiliar administrativo	1	1.500.000	100%	2,3	13.800.000	4	1,62	9.738.600	4.061.400
Auxiliar de ingeniera	1	1.500.000	100%	2,3	13.800.000	4	1,62	9.738.600	4.061.400
Especialista Financiero	1	2.500.000	30%	2,3	6.900.000	4	1,62	4.869.300	2.030.700
Otras especialidades	3	720.000	30%	2,3	5.961.600	4	2,3	5.961.600	\$
Otras especialidades	3	720.000	30%	2,3	5.961.600	4	1,62	4.207.075	1.754.525
TOTAL					132.903.200			95.543.735	37.359.465

Fuente: Soportes ejecución contrato de consultoría No. 001 de 2018

Elaboró: Equipo Auditor.

Obsérvese, que los costos del contratista no serían \$132.903.200 sino los calculados por la CGR (con un factor multiplicador del 1.6231 para los 12 independientes y 2,3 para los 3 registrados en liquidación de seguridad social) de \$95.543.735, es decir, se le está reconociendo al contratista una diferencia a su favor de \$37.359.465, equivalente al 28,11% de los costos de personal inicialmente ofertado.

Lo anterior, denota un deficiente seguimiento administrativo, financiero y presupuestal en los términos del manual de contratación, haciendo ineficiente e ineficaz la inversión de los recursos con lo cual se ocasionó daño al patrimonio de la entidad, en cuantía \$37.359.465.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e incidencia fiscal.

Respuesta de la entidad:

“Sobre la observación, debemos precisar que dentro de las consideraciones del contrato 001-2018 no fue estipulada la obligatoriedad del contratista de sustentar todos los componentes del factor multiplicador y la posibilidad del no pago de alguno de los componentes del mismo si no se llegare a demostrar su causación, situación que de haberse exigido hubiese generado inconvenientes con el contratista por no haberse convenido.

En el pago de cada factura el contratista entregó las planillas de pago del SST del personal que el contratista declaró haber utilizado durante el período donde se elaboró el producto entregado y cada pago se ha hecho proporcional a la real entrega de productos y no al tiempo transcurrido, por eso la primera acta data del 11 de septiembre 2018 (casi 1.5 meses después del inicio, cuando entregó el informe preliminar de información recopilada y la segunda del 8 de marzo 2019 (6 meses después) cuando radicó los diseños de los proyectos en el MVCT) y así sucesivamente.

En la consultoría de diseño es frecuente el uso de profesionales independientes que establecen sus tarifas propias incluyendo sus gastos, entre ellos el pago de sus propias prestaciones, es decir, cuando el contratista paga al profesional independiente, en lo pagado ha tenido que asumir el costo prestacional del profesional, por lo cual, aunque no lo haya asumido en forma directa opinamos lo ha hecho en forma indirecta.

De otra parte, debemos precisar que el objeto de la consultoría de diseños es la obtención de unos productos de diseño y no propiamente el suministro de personal como sí sucede en las interventorías, por lo cual la estructura presupuestal de la oferta la entendemos más como un estimativo del oferente del valor de los trabajos encomendados, por lo cual los pagos se han supeditado al cumplimiento de los trabajos en acuerdo al avance en la entrega de productos.

Por último, podemos señalar que, en este tipo de consultorías, el resultado depende de la consecución de información, ejecución de unos estudios, de la entrega de información por parte de terceros y de otras circunstancias que causan que estos contratos usualmente se prolonguen más allá del tiempo inicialmente previsto. De supeditar los pagos al tiempo de trabajo del personal

hubiera implicado el tener que hacer pagos adicionales por mayor estadía, máxime en casos donde es necesario viabilizar los diseños y estos procesos frecuentemente pueden ser muy prolongados en el tiempo, lo que, de ser manejado de esta forma, sí podría generar un mayor gasto y un detrimento del recurso por el pago de sobretiempos, por ejemplo, en este contrato 001-2018 donde el plazo inicial era de 4 meses y se autorizaron prórrogas por 5 meses, exigir al contratista el cumplimiento estricto de lo ofertado en cuanto al personal se refiere, hubiera generado una posible reclamación para el reconocimiento de mayores estadías por un valor superior al contrato mismo, por lo que fundamentalmente se orienta el pago de recursos del contrato a la entrega de productos que son el fin principal del objeto contractual.

En este contrato en particular sólo se han reconocido adicionales por la ejecución de trabajos complementarios, más no por el considerable tiempo adicional que ha requerido generar los productos y alcanzar los resultados.”

Análisis de la respuesta:

La entidad expresa que dentro de las consideraciones del contrato 001-2018 no fue estipulada la obligatoriedad del contratista de sustentar todos los componentes del factor multiplicador y la posibilidad del no pago de alguno de los componentes del mismo si no se llegare a demostrar su causación, situación que de haberse exigido hubiese generado inconvenientes con el contratista por no haberse convenido.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que por designación de la administración se le asignó al supervisor ejercer unas funciones de seguimiento administrativo, financiero y presupuestal, y son precisamente la de verificar el pago al SSS y se demostró en la observación que esta no se realizó por parte del supervisor, y así lo confirma la entidad al señalar que en el pago de cada factura el contratista entregó las planillas de pago del SST del personal que el contratista declaró haber utilizado durante el período donde se elaboró el producto entregado y cada pago se ha hecho proporcional a la real entrega de productos y no al tiempo transcurrido.

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, por cuanto la oferta económica presentada por el contratista, hace parte de los documentos contractuales y como bien lo define el concepto de Colombia Compra eficiente cuando en un concurso de méritos se usa el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo, calculando el valor del detrimento sobre el valor pagado a la fecha.

Por lo anterior se configura un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y alcance Fiscal por \$37.359.465.

Hallazgo No. 14. Factor Multiplicador Contrato de Consultoría No. 006 de 2019. (A-D-F).

La Constitución Política en el artículo 209 establece: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”.

Artículo 3 de la Ley 80 de 1993. 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. (...)”

Artículo 4. de la Ley 80 de 1993 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4. 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...”.

Ley 1474 de 2011, artículos 82 y 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores: 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.

Art. 3 de la Ley 489 de 1998. 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.

Art. 34, numeral 1 de la Ley 734 de 2002. Deberes del 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.

Manual de Contratación:

6.2 ACTIVIDADES DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTOR EN CADA UNA DE LAS ETAPAS CONTRACTUALES.

6.2.2.5 FUNCIONES RELACIONADAS CON LOS PAGOS AL CONTRATISTA

Verificar los pagos al Sistema de Seguridad Social Integral del contratista para el respectivo periodo.

6.5.4 ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO ADMINISTRATIVO.

f. Verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista en materia de seguridad social, salud ocupacional (...).

6.5.3. ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO FINANCIERO Y PRESUPUESTAL

i) Exigir al contratista y efectuar el control de verificación respecto el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de seguridad social (salud y pensiones), aportes parafiscales (ICBF, Sena, Caja de Compensación) y riesgos laborales, de conformidad con las disposiciones y porcentajes señalados en la ley, de este y del personal a su cargo (...).

OFICIO DESIGNACIÓN DE SUPERVISIÓN DEL CONTRATO No. 013 DE 2019: Es menester precisar que la supervisión y/o control de la ejecución contractual implica velar por la correcta e idónea ejecución del objeto contractual y del cumplimiento de las PARTES, a través del correspondiente seguimiento técnico y administrativo del mismo, (...).

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE RESPONDE

“(…), cuando en un concurso de méritos se usa el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, el contratista debe demostrar el

gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo

En el caso de que los salarios y prestaciones sociales, si el contratista no debe asumir tal costo por la modalidad de contratación del personal del que dispone para la ejecución del contrato, se debe disminuir el porcentaje correspondiente a este concepto a través de una modificación al contrato o en el acta de liquidación del mismo.” (Concepto 421714000006240 – Factor multiplicador Colombia Compra Eficiente)”

Artículo 3 de la Ley 610 de 2000, “GESTION 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 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. “DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

El 25 de septiembre de 2019 se suscribe el contrato de consultoría 006 de 2019, cuyo objeto es “Consultoría para Optimización hidráulica de los municipios de Hato nuevo, Distracción, Dibulla, Urumita y La Jagua del Pilar”. Valor \$1.210.378.750. Plazo 6 meses. Fecha de inicio: 15 de enero de 2020. Este contrato a 6 de agosto de 2021 se encuentra suspendido. Pagos realizados: 2 actas \$484.151.500. Avance 98%.

En la determinación del valor del contrato, se oferta prestar el servicio con 27 trabajadores, a los cuales les aplica el Factor Multiplicador de 2,2, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla No. 14
Propuesta Económica.

PERSONAL PROFESIONAL	CANT	COSTO MES	%Dedicación	F. M	No. Meses	VALOR PARCIAL
Director de la Consultoría (Ing. Civil)	1	\$ 7.000.000	50%	2,2	6	46.200.000
Especialista hidráulico (Ing. Civil o Sanitario)	5	\$ 5.000.000	100%	2,2	5	275.000.000
Especialista en Estructuras	1	\$ 5.000.000	100%	2,2	3	33.000.000
Especialista Geotecnia (ing. Civil)	1	\$ 5.000.000	100%	2,2	2,5	27.500.000
Especialista recursos hídricos y medio ambiente	1	\$ 5.000.000	100%	2,2	2,5	27.500.000
Especialista SIG	1	\$ 5.000.000	100%	2,2	5	55.000.000
Especialista en Gestión del Riesgo	1	\$ 5.000.000	100%	2,2	2,5	27.500.000
Especialista electrico-mecanico	1	\$ 5.000.000	100%	2,2	1	11.000.000
Especialista Financiero-admón.	1	\$ 5.000.000	100%	2,2	2,5	27.500.000
Especialista social	1	\$ 3.500.000	100%	2,2	2,5	19.250.000
Profesional de apoyo	5	\$ 3.500.000	100%	2,2	4	154.000.000
Topógrafos	2	2600000	100%	2,2	2,5	28.600.000
Cadenero 1	2	\$ 1.300.000	100%	2,2	2,5	14.300.000
Dibujante	2	\$ 2.000.000	100%	2,2	3	26.400.000
Auxiliar de campo	1	\$ 2.600.000	100%	2,2	3	17.160.000
Secretaria	1	\$ 1.000.000	100%	2,2	6	13.200.000
TOTAL COSTO PERSONAL						803.110.000

Fuente: Propuesta Económica Contrato Consultoría No. 006 de 2019.

Elaboró: Equipo Auditor.

Como se observa en la tabla anterior, el costo del personal ofertado es multiplicado por el factor 2,2, en el cual se encuentran incluidos, entre otros, los conceptos de las prestaciones sociales:

Tabla No. 15
Porcentajes de algunos conceptos del Factor Multiplicador del Contrato No. 006 de 2019

PRESTACIONES	
Cesantías por Ley	8,33%
Intereses sobre cesantías	1,00%
Vacaciones Anuales	5,68%
Prima anual	8,33%
Salud	8,5%
AFP	1,0%
ARP	0,52%

PRESTACIONES	
Fondo de Pensiones	12,00%
Aportes al SENA	2,00%
Caja de Compensación	4,00%
Sub-total	51,36%

Fuente: Factor Multiplicador contrato 006 de 2019.
Elaboró. Equipo Auditor.

Revisada la documentación entregada por la AT-APSB y el contratista, en las cuales identifican el personal ofertado y su ocupación, se observa:

Se oferta 1 secretaria con costo mensual de \$1.000.000 y el IBC al SSS es de \$878.000.

Se ofertan 2 dibujantes a un costo mensual de \$2.000.000 C/U y el IBC al SSS es de \$878.000.

Se ofertaron 5 profesional de apoyo a un costo mensual de \$3.500.000 C/U y solo por 2 aporta el contratista al SSS, los otros 3 son independiente.

Se oferta un Especialista con un costo mensual de \$5.000.000 y el IBC al SSS es de \$1.200.000.

Se ofertan 2 cadeneros, pero, uno aporta al SSS como independiente.

Se ofertan 5 profesionales de apoyo, pero, 3 aportan al SSS como independientes.

Además de lo anterior, no hay evidencia en la información de la ejecución del contrato de consultoría No. 006 de 2019, de haberse realizado la comprobación, no solo de que el contratista cumpliera su obligación de realizar los aportes al sistema de seguridad social, si no de haberse comprobado que el contratista demostrara el gasto en que incurrió para determinar el factor multiplicador, como lo señala el concepto de Colombia Compra Eficiente que a la letra dice "(...), cuando en un concurso de méritos se usa el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo (...).

Por lo anterior, es dable para la CGR, descontar del monto del factor multiplicador, los conceptos de gastos en los cuales el contratista no demostró haber incurrido, por concepto de prestaciones sociales y aportes a la seguridad social, del personal que al SSS aporta como independiente, los cuales están en la tabla anterior y suman 51,36%.

Así las cosas, el factor multiplicador para efectos del contrato de consultoría No. 006 de 2019, sería 1,6864 (2,2 – 0,5136) y no 2,2 como se determinaron los costos del personal ofertado, por tanto, es dable descontar los costos del personal en mención aplicando el factor multiplicador de 1,6864, los cuales se presentan en la siguiente tabla:

Tabla No. 16
Costos personal profesional y técnico contrato No. 006 de 2019
Según cálculos de la CGR (cifras en pesos)

PERSONAL PROFESIONAL	CANT	COSTO MES	% Dedicación	F. M	No. Meses	VALOR PARCIAL	F.M CGR	Calculo Valor CGR	Diferencia
Director de la Consultoría (Ing. Civil)	1	7.000.000	50%	2,2	6	46.200.000	1,6864	35.414.400	10.785.600
Especialista hidráulico (Ing. Civil o Sanitario)	5	5.000.000	100%	2,2	5	275.000.000	1,6864	210.800.000	64.200.000
Especialista en Estructuras	1	5.000.000	100%	2,2	3	33.000.000	1,6864	25.296.000	7.704.000
Especialista Geotecnia (ing. Civil)	1	5.000.000	100%	2,2	2,5	27.500.000	1,6864	21.080.000	6.420.000
Especialista recursos hídricos y medio ambiente	1	5.000.000	100%	2,2	2,5	27.500.000	1,6864	21.080.000	6.420.000
Especialista SIG	1	5.000.000	100%	2,2	5	55.000.000	1,6864	42.160.000	12.840.000
Especialista en Gestión del Riesgo	1	5.000.000	100%	2,2	2,5	27.500.000	1,6864	21.080.000	6.420.000
Especialista electrico-mecanico	1	5.000.000	100%	2,2	1	11.000.000	1,6864	\$ 8.432.000	2.568.000
Especialista Financiero-admón.	1	5.000.000	100%	2,2	2,5	27.500.000	1,6864	21.080.000	6.420.000
Especialista social	1	3.500.000	100%	2,2	2,5	19.250.000	1,6864	14.756.000	4.494.000
Profesional de apoyo	5	3.500.000	100%	2,2	4	154.000.000	2,2	61.600.000	
							1,6864	70.828.800	21.571.200
Topógrafos	2	2600000	100%	2,2	2,5	28.600.000	1,6864	21.923.200	6.676.800
Cadenero 1	2	1.300.000	100%	2,2	2,5	14.300.000	2,2	7.150.000	
							1,6864	5.480.800	1.669.200
Dibujante	2	2.000.000	100%	2,2	3	26.400.000	2,2	26.400.000	-
Auxiliar de campo	1	2.600.000	100%	2,2	3	17.160.000	1,6864	13.153.920	\$ 4.006.080
Secretaria	1	1.000.000	100%	2,2	6	13.200.000	2,2	13.200.000	-
TOTAL COSTO PERSONAL						803.110.000		640.915.120	162.194.880

Fuente: Soportes ejecución contrato de consultoría No. 006 de 2019

Elaboró: Equipo Auditor.

Obsérvese, que los costos del contratista no serían \$803.110.000 sino los calculados por la CGR (con un factor multiplicador del 1.6864 para los trabajadores que aportan al SSS como independientes y 2,2 para los registrados en liquidación de seguridad social como aporte de empresa) de \$640.915.120, es decir, se le está reconociendo al contratista una diferencia a su favor de \$162.194.880, equivalente al 20,19% de los costos de personal inicialmente ofertado.

Lo anterior, denota un deficiente seguimiento administrativo, financiero y presupuestal en los términos del manual de contratación, así como una ineficiente e ineficaz inversión de los recursos, lo cual ocasiona daño al patrimonio de la entidad, en cuantía \$64.877.952, cuantificado a partir de los porcentajes (66,35%) de distribución de los costos definidos en la propuesta económica, multiplicado por los pagos a la fecha realizado (\$484.151.500). Este resultado (\$321.244.) se multiplica por el porcentaje de la diferencia entre los costos ofertados y los cálculos de la CGR 20,19%.

Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad.

*“Igualmente, el contrato de consultoría 006-2019 se da por la presentación de una oferta económica de acuerdo a un modelo incluido en los PCD **para la elaboración de unos proyectos** (5 diseños), los cuales están tasados en su forma de pago de acuerdo a lo especificado en el contrato (**por informes**) y los diferentes documentos que se produzcan, no siendo este un contrato neto de prestación de servicios (suministro y pago de un personal profesional por mes de labor), tal como lo pretende ver el ente de control, pues el FM como tal no es tenido en cuenta para la estimación del valor de las actas de pago ni para el pago de los productos, tal como se ha dilucidado en los párrafos anteriores. Pues de otra manera, de tener que hacer una reducción del valor del factor multiplicador a través de una modificación del contrato, podrían presentarse reclamaciones por parte del consultor por la mayor permanencia en su ejecución justificada en las suspensiones, prórrogas y los modificatorios otorgados por el ente contratante y cambiaría de ciencia cierta la forma de pago.*

En la consultoría de diseño es frecuente el uso de profesionales independientes, que establecen sus tarifas incluyendo sus gastos, entre ellos el pago de sus propias prestaciones, el especialista se encarga de pagar sus panillas integrales de SST, es decir cuando el contratista paga al profesional independiente, en lo pagado ha tenido que asumir el costo prestacional del profesional, por lo cual, aunque no lo haya asumido en forma directa opinamos lo ha hecho en forma indirecta. Se recalca que el contrato 006-2019 cuenta con los diseños elaborados al 100% desde noviembre de 2020, y estos ya fueron radicados en el mecanismo de revisión de Ventanilla Única del MVCT para su respectiva viabilización y que en la actualidad los cinco proyectos se encuentran en periodo de revisión y en la presentación de los ajustes técnicos que requieren los diferentes evaluadores del proyecto, y que todavía implican la presentación de conceptos y/o labores de los diferentes especialistas, las cuales no son reconocidas para pago, pues como se ha dicho, el pago es por informe-producto y no por mes de estadía.

El contrato 006-2019 actualmente está suspendido, no ha finalizado y se encuentra suspendido para poder cumplir trámites para la viabilización, el cual es el objeto final del contrato.

Por lo tanto, se debe considerar especificado referente al daño patrimonial, pues al no haberse liquidado el contrato ni haberse definido de ciencia cierta si existe o no el mencionado daño patrimonial se debe aclarar que este no existe.

Aclarando que, en la ejecución del contrato, la interventoría y la supervisión han actuado de forma idónea y oportuna y, se han realizado las revisiones periódicas de los servicios prestados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y se ajusten a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin poner o que se pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Igualmente, se ha verificado por parte de la interventoría y la supervisión que se hayan realizado los pagos al Sistema de Seguridad Social Integral por parte del contratista para los respectivos periodos, así como del personal que tiene vinculación por OPS.

A la par de lo revisado, se debe tener en cuenta la mayor permanencia de personal como: secretaria, los dibujantes, los profesionales de apoyo y algunos especialistas y cadeneros.

En el pago de cada factura el contratista entregó las planillas de pago del SSS del personal que el contratista declaró haber utilizado durante el período donde se elaboró el producto entregado y, cada pago se ha hecho proporcional a la real entrega de productos y no al tiempo transcurrido. Se aclara que al contrato se consultaría solo se le han efectuado dos pagos por acta de recibo de productos.

Por lo anterior, se debe revisar que no es dable lo especificado por la CGR, en lo concerniente a descontar del monto del factor multiplicador por concepto de prestaciones sociales y aportes a la seguridad social, del personal que al SSS puesto que no se cancelado la totalidad de valor del contrato.

De otra parte, debemos precisar que el objeto de la consultoría de diseños es la obtención de unos productos de diseño y no propiamente el suministro de personal como sí sucede en las interventorías, por lo cual la estructura presupuestal de la oferta la entendemos más como un estimativo del oferente con respecto al valor de los trabajos encomendados, por lo cual los pagos se supeditan al cumplimiento de los trabajos en acuerdo al avance en la entrega de productos.

Finalmente, podemos señalar que, en este tipo de consultorías, el resultado depende de la consecución de información, ejecución de unos estudios, de la entrega de información por parte de terceros y de otras circunstancias que causan que estos contratos usualmente se prolonguen más allá del tiempo inicialmente previsto. De supeditar los pagos al tiempo de trabajo del personal hubiera implicado el tener que hacer pagos adicionales por mayor estadía, máxime en casos donde es necesario viabilizar los diseños y estos procesos frecuentemente pueden ser muy prolongados en el tiempo, lo que, de ser manejado de esta forma, sí podría generar un mayor gasto y un detrimento del recurso por el pago de sobretiempos y el exigir al contratista el cumplimiento estricto de lo ofertado en cuanto al personal se refiere, hubiera generado una posible reclamación para el reconocimiento de mayores estadías por un valor superior al contrato mismo, por lo que fundamentalmente se orienta el pago de recursos del contrato a la entrega de productos que son el fin principal del objeto contractual”.

Análisis de la respuesta:

La entidad expresa que dentro de las consideraciones del contrato 006-2019 no fue estipulada la obligatoriedad del contratista de sustentar todos los componentes del factor multiplicador y la posibilidad del no pago de alguno de los componentes del mismo si no se llegare a demostrar su causación, situación que

de haberse exigido hubiese generado inconvenientes con el contratista por no haberse convenido.

Sin embargo, es importante que el gestor tenga en cuenta que por designación de la administración se le asignó al supervisor el ejercicio de unas funciones de seguimiento administrativo, financiero y presupuestal, y precisamente la de verificar el pago al SSS, pero se demostró en la observación que esta no se realizó por parte del supervisor, y así lo confirma la entidad al señalar que en el pago de cada factura el contratista entregó las planillas de pago del SST del personal que el contratista declaró haber utilizado durante el período donde se elaboró el producto entregado y cada pago se ha hecho proporcional a la real entrega de productos y no al tiempo transcurrido.

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, por cuanto la oferta económica presentada por el contratista, hace parte de los documentos contractuales y como bien lo define el concepto de Colombia Compra eficiente cuando en un concurso de méritos se usa el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo, calculando el valor del detrimento sobre el valor pagado a la fecha

Por lo anterior se configura un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y alcance Fiscal por \$64.877.952.

Objetivo específico 3.

Revisar los contratos ejecutados, durante las vigencias a auditar, y establecer su conformidad con la normativa y criterios aplicables.

En la revisión de la muestra de contratación seleccionada, se evidenció:

- Falta o fallas en la planeación de los contratos de obra que originaron reiteradas prórrogas y suspensiones de los mismos, así como el retardo en la suscripción de las actas de reiniciación de las obras.
- Deficiencias en el seguimiento y control por parte de la supervisión e interventoría, en la verificación de las vigencias de la garantía única de los contratos.
- Verificación de que se cumpliera a cabalidad con el objeto contractual.

- Atender oportunamente los requerimientos realizados por los contratistas, y así evitar suspensiones de los contratos.

Hallazgo No. 15. Garantías Contrato No. 001 de 2018. (A-D)

“Ley 80 de 1993 en el artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

- 1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Iguales exigencias podrán hacer al garante.*
- 2. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.*
- 3. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.*
- 4. 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.*

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.”

“Artículo 53. De la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores. Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1882 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> 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, celebrado por ellos, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables constitutivos de incumplimiento de las obligaciones correspondientes a tales contratos y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría incluyendo la etapa de liquidación de los mismos.

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 le 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, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del

incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría.” Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su Artículo 34 numeral 2 establece: “...Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

Ley 1150 de 2007 en el artículo 7. De las garantías en la contratación. “...Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que, por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.

Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento...”

Ley 1474 de 2011 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 83. Supervisión e interventoría contractual. "...Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal. Parágrafo 1o. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad De Contar Con Interventoría".

Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.2.3.1.3. Indivisibilidad de la garantía. Numeral 3. "...Antes del vencimiento de cada etapa del contrato o cada periodo contractual, el contratista está obligado a obtener una nueva garantía que ampare el cumplimiento de sus obligaciones para la Etapa del Contrato o Periodo Contractual subsiguiente, si no lo hiciere se aplicarán las reglas previstas para el restablecimiento de la garantía..."

Contratista: Unión Temporal Guajira 2018

Objeto de contrato: "Servicios de Consultoría para Apoyo a Municipios en la Revisión, Ajuste, Complemento, Actualización, Ejecución y Viabilización de Proyectos Grupo I Ante la Ventanilla Única el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio"

Fecha de inicio del contrato: 25 de julio de 2018.

Tiempo de ejecución inicial: 4 meses. (10 meses)

Ampliación de tiempo 1: 60 días

Ampliación de tiempo 2: 90 días

Ampliación de tiempo: 30 días

Fecha de terminación del contrato: 25 de noviembre de 2018

Fecha de terminación ajustada 31 de diciembre de 2019

Fecha de suspensión del contrato 20 de diciembre de 2019

Avance actual estimado 98%

Estado actual Suspendido.

Valor inicial: 297.622.808

Adición 1: \$72.360.861

Nuevo valor: \$369.983.668

Adición 2: \$ 48.482.834

Valor final: \$418.466.503

Analizada la garantía única de cumplimiento, de la póliza No.47-44-101007881 de Seguros del Estado S.AS, que respalda el cumplimiento del contrato 001 de 2018, se observa, que el único amparo vigente a 31 de diciembre de 2020, son los pagos de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones con vigencia desde 25/07/2018 hasta 30/01/2023; los amparos de cumplimiento del contrato y la calidad del servicio estuvieron vigentes desde 25/07/2018 hasta 30/06/2020.

Al respecto, es importante resaltar que en los estudios previos (F.44 pdf respuesta de la entidad), en el pliego de condiciones definitivos en su articulado 7.1.1.7. Garantía única de cumplimiento (F.38 pdf respuesta de la entidad), y en el mismo contrato de consultoría (F.5 pdf respuesta de la entidad) se estableció en la cláusula décima séptima, la exigencia de las garantías contractuales, pactando que los amparos debían estar vigentes hasta la liquidación, inclusive, sin embargo, desde

el 01 de julio de 2020, dos (2) de los cumplimientos de los amparos se encuentran vencidos.

La anterior situación, denota deficiencia en la supervisión e interventoría, especialmente en la verificación de la vigencia de los amparos de las pólizas que respaldan el cumplimiento del contrato y cumplimiento de la calidad del servicio, teniendo en cuenta que la póliza garantiza la cobertura total de los amparos que las partes acordaron y de esa manera cubrir a la entidad estatal de los perjuicios causados por el contratista.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Respuesta de la entidad:

“En referencia a lo señalado en esta observación, debemos precisar que el contrato en mención aún se encuentra vigente y que su estado actual es “Suspendido”, mediante acta de suspensión No.4 suscrita el 20 de diciembre de 2019, la cual nos informa el contratista fue entregada a la aseguradora, por tanto, las vigencias de las pólizas actualmente no están vencidas sino suspendidas desde la fecha de la última suspensión; las fechas en el documento físico se actualizarán una vez se firme el acta reinicio y se notifique a la aseguradora el reinicio de las actividades de este contrato en las próximas semanas, con el objeto de poder darle terminación del mismo, ya que el contratista ha realizado todas las actividades a su alcance, faltando únicamente la elaboración y presentación del informe final. Anexamos acta de suspensión No.4.

Este contrato debió mantenerse suspendido inicialmente por el proceso de viabilización de los proyectos y posteriormente por el incumplimiento de los tramites ambientales que estaba realizando el municipio, por lo cual fue necesario que el contratista los realizara desde su inicio nuevamente, encontrando meses después la no aprobación por parte de Corpoguajira lo cual genero la necesidad de presentar nuevamente el proyecto haciendo uso definitivo de un sistema de respaldo que estaba previsto en otra consultoría que se desarrolla actualmente, mancomunadamente con los diseños elaborados por esta consultoría”

Análisis de la respuesta:

La observación señala que se debió actualizar la garantía única del contrato de consultoría 001 de 2018, en respuesta la administración temporal APSB Departamento de La Guajira, hace referencia a la garantía que ampara el contrato en mención, sin embargo, no aporta el archivo de la póliza referida en la contestación de la observación.

Los estudios previos, el pliego de condiciones y el contrato 001 de 2018, en la cláusula decima séptima acordaron las partes *“Cumplimiento del contrato por una cuantía equivalente al 10% del valor total del contrato y una duración igual al plazo de ejecución del mismo y seis meses (6) mas, y en todo caso debe mantener vigente inclusive hasta la liquidación del contrato”* y la *“calidad del servicio por una cuantía*

equivalente al 10% del valor total del contrato y una duración igual al plazo de ejecución del mismo y seis meses (6) mas, y en todo caso debe mantener vigente inclusive hasta la liquidación del contrato”

Sin embargo, la garantía única No.47-44101007881 de Seguros del Estado S.A., para la época que suscribieron el acta de suspensión No.4 del 20 de diciembre de 2019, los amparos de cumplimiento del contrato y calidad del servicio estaban vigentes hasta 30 de junio de 2020, y en la actualidad se encuentran vencidos los amparos antedichos, contraviniendo lo establecido en clausula séptima del contrato.

Por lo anterior se valida lo observado como un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

Hallazgo No. 16. Contrato de obra No. 003 de 2020. (A-D-F)

La Constitución Política en el artículo 209 establece: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”

Art. 3º de la Ley 489 de 1998. 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.

Artículo 3º de la Ley 80 de 1993. 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. (...)”

Artículo 4º de la Ley 80 de 1993 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4.

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...”

De igual manera la Ley 80 en el “Artículo 14. de los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta ley.

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente”.

Asimismo, en el artículo 53, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, Se define la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores: *“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, celebrado por ellos, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables constitutivos de incumplimiento de las obligaciones correspondientes a tales contratos y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría incluyendo la etapa de liquidación de los mismos.*

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 le 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, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría.”

Ley 1474 de 2011.

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. “...Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la

naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.
(...)*

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su Artículo 34 numerales 1 y 2 establecen: Deberes: *“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. ...Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”*

Artículo 3 de la Ley 610 de 2000, *“GESTION 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 6º de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. *“DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "Artículo 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, 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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Norma colombiana sismo resistente NSR-10 de acuerdo con lo prescrito en el Artículo 47 de la Ley 400 de 1997, en su título A Requisitos generales de diseño y construcción sismo resistente establece:

“A.1.2.2.1 — Reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.

A.1.2.2.2 — Una edificación diseñada siguiendo los requisitos de este Reglamento, debe ser capaz de resistir, además de las fuerzas que le impone su uso, temblores de poca intensidad sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero posiblemente con algún daño a los elementos no estructurales y un temblor fuerte con daños a elementos estructurales y no estructurales, pero sin colapso.

A.1.2.2.3 — Además de la defensa de la vida, con el cumplimiento de los niveles prescritos por el presente Reglamento para los movimientos sísmicos de diseño, los cuales corresponden a requisitos mínimos establecidos para el diseño de elementos estructurales y elementos no estructurales, se permite proteger en alguna medida el patrimonio.

A.1.2.2.4 — Los movimientos sísmicos de diseño prescritos en el presente Reglamento corresponden a los que afectarían las edificaciones de presentarse un sismo fuerte. Ante la ocurrencia, en el territorio nacional, de un sismo fuerte que induzca movimientos de características similares a los movimientos sísmicos de diseño prescritos en el presente Reglamento deben esperarse, en las edificaciones construidas cumpliendo con el Reglamento, daños estructurales y no estructurales reparables, aunque en algunos casos pueda que no sea económicamente factible su reparación.

A.1.2.2.5 — Para las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad como las define el Capítulo A.2 del presente Reglamento, se espera que el daño producido por movimientos sísmicos de características similares a los movimientos sísmicos de diseño prescritos en él sea reparable y no sea tan severo que inhiba la operación y ocupación inmediata y continuada de la edificación”.

CONTRATO DE OBRA 003 DE 2020

Objeto: Construcción y puesta en marcha del abastecimiento de Agua mediante pilas públicas, en la zona rural de Romonero, teniendo en cuenta las características sociales, culturales, ambientales y económicas, en el distrito de Riohacha, Departamento de La Guajira

Contratista: Consorcio Soluciones Hidráulicas,

Valor: Cuatro Mil Trescientos Seis Millones Veintitrés Mil Seiscientos Sesenta y Cuatro Pesos (\$4.306.023.664)

Plazo de Ejecución: El plazo de ejecución será de trece (13) meses.

Fecha de suscripción del contrato: 10 de enero de 2020

Fecha de Inicio del contrato: 27 de febrero de 2020

Fecha de terminación del contrato: 26 de marzo de 2021

Suspensión No.001 25 de marzo de 2020

Suspensión No.002 21 de abril de 2020

Suspensión No.003 27 de abril de 2020

Tiempo Total de suspensión 69 días

Reinicio No.001 el 11 de mayo de 2020

Nueva Fecha de Terminación 13 de noviembre de 2021

Modificadorio No.001 – Aclaración Cláusula Octava Se aclaró la cláusula octava del contrato de obra, que corresponde al plazo de ejecución del mismo

Modificadorio No.002 – Modificación de Especificaciones Técnicas Modificación de Especificaciones técnicas

Realizada la visita técnica al contrato de obra No. 003 de 2020, el cual presenta un avance del 58%, se evidenció:

1. Colapso del sistema séptico del punto de producción de agua ubicado en la comunidad de Romonero, debido a problemas en los puntos de desagüe en el área administrativa, ya que en épocas de invierno se acumula el agua proveniente de las lluvias sin que estas puedan evacuar con facilidad y así ocasionando un empuje de presión de agua y de material cohesivo expansivo produciendo el colapso del sistema séptico.

2. Se evidencian problemas de filtración en los muros y losa inferior del tanque elevado de 6 mts (ítem 1.5) ubicado en el punto de producción de la comunidad de Romonero, a causa de falencias en los métodos constructivos al momento de hacer la impermeabilización, produciendo así patologías en el concreto como humedad visible, hongos y agrietamiento, afectando la vida útil y un posible colapso a futuro de los elementos estructurales (muros y losa inferior) que conforman este tanque elevado, poniendo en peligro las vidas humanas que a diario circulan por esta área de suministro de agua potable, y no dar cumplimiento a los lineamientos de la Norma Colombiana Sismo Resistente vigente NSR-10.

Es así que, las siguientes actividades ejecutadas se encuentran en mal estado o defectuosas:

Tabla No. 17
Actividades Contrato No. 003 de 2020
Cifras en pesos

Ítem	Actividad	Unidad	Cantidades Actualizadas Según Acta Modificatoria No. 01	Valor Unitario	Cantidad En Mal Estado O Defectuosa	Valor Parcial
1.5.24	Excavación manual sin clasificar para sistema séptico	M3	24,08	31.000	24,08	746.480
1.5.25	Trampa de grasa de 500 lts en polietileno, incluye accesorios	UND	1	917.000	1	917.000
1.5.26	Tanque séptico de 2000 lts en polietileno, incluye accesorios	UND	1	2.300.000	1	2.300.000
1.5.27	Tanque anaeróbico de 2000 lts en polietileno, incluye accesorios	UND	11	2.200.000	1	2.200.000
1.5.28	Tapa en concreto de 3000 PSI e=0.08 mts, incluye refuerzo	M2	11,64	105.000	11,64	1.222.200
1.5.30	Registro sanitario de 0.60m x 0.60m en concreto	UND	1	231.000	1	231.000
1.13.10	Losa inferior en concreto de 3000 PSI	M3	2,89	721.000	2,89	2.083.690
1.13.11	muros y losa superior en 3000 PSI	M3	7,13	721.000	7,13	5.140.730
1.13.13	Pañete interior permeabilizado, mortero 1:4 espesor 2cms	M2	38,76	28.000	38,76	1.085.280
TOTAL COSTO DIRECTO						15.926.380
A.I.U						5.096.442
VALOR TOTAL						21.022.822

Fuente: Actas parciales
Elaboro: Equipo auditor

La anterior situación se presenta por una falla por parte de contratista en la ejecución adecuada de la obra, acorde a las especificaciones y normas aplicables a las actividades del contrato, y a su vez a debilidades de control y seguimiento de parte de la interventoría y supervisión del contrato, al pasar por alto las malas prácticas del contratista, y no dar cumplimiento a los lineamientos de la Norma

Colombiana Sismo Resistente vigente NSR-10 en su título A, generando un detrimento al estado por \$21.022.822 derivado de una gestión ineficaz e ineficiente.

Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“1.Teniendo en cuenta la Observación No. 1, realizada sobre el contrato de obra 03 de 2020, debemos señalar que la instalación del sistema de tanques sépticos en el centro de producción de Romonero se realizó en el mes de enero de 2021, al momento de la construcción, se pudo verificar por parte de la Interventoría y la supervisión, que tanto los materiales como su ejecución siguieron las especificaciones que se encuentran en los planos y diseños oficiales del proyecto, los cuales se ajustan a la necesidad real de la zona pero se desconocía que una zona en específico se inundaba en época de lluvias, en este sentido, situaciones como la falta de uso de los tanques y las fuertes lluvias atípicas que azotaron la región, ocasionaron que el sistema colapsara momentáneamente, producto de la combinación de las dos situaciones antes mencionadas. En la zona se presentó que cuando se inundó, los tanques vacíos y sin estar enterrados aún, flotarían.

Esta situación luego de ocurrida se analizó y solucionó, mediante el confinamiento en concreto, además del confinamiento serán complementados con elementos de lastrado que compensen las fuerzas de empuje hacia arriba, que se genera cuando se inunda el terreno, además de otras iniciativas planteadas por el contratista y la interventoría, como el mejoramiento de evacuación de las aguas en las zonas críticas. Sea oportuno aclarar, que las obras aún no han sido terminadas ni recibidas y que estos eventos imprevistos, se han venido solucionando dentro del proceso normal de ejecución de las obras.

Teniendo en cuenta lo planteado por los funcionarios en la visita, y discutido con la Interventoría y Contratista se planteó como solución complementaria encausar las aguas producto de la escorrentía y realizar desagües que permitan el manejo de estas y evitar que ingresen al sistema séptico.

En todo caso, se debe aclarar y reiterar que dicho sistema será entregado al final de la ejecución de la obra y la entrega será recibida a satisfacción por parte de la Interventoría y la entidad contratante. Todos las situaciones que se presenten en el momento previo a la entrega de las obras, serán asumidas y subsanadas por el contratista de obra, tal como la ley lo establece y se ha requerido al mismo contratista, quien además se ha comprometido a corregir la situación presentada en el sistema séptico pese a que lo evidenciado no es propio de una indebida construcción o deficiencia en los materiales empleados o falta de interventoría o supervisión, sino por circunstancias ajenas tanto para la AT – APSEB, como al contratista mismo.

Es importante recalcar que el contrato continúa en ejecución y todas las situaciones que se han presentado han sido informadas a las partes interesadas, a fin de ir dando solución, antes de recibir la obra de manera definitiva.

A continuación, se muestra un registro fotográfico del estado inicial de la instalación del sistema séptico antes de iniciar las lluvias que llevaron a su deterioro:



Fuente: Registro fotográfico de seguimiento a obra Estado instalación sistema séptico ROMONERO antes de lluvias

2. Con respecto a la observación No. 2 referida, el tanque elevado de concreto que construido en el mes de Noviembre de 2020 y al cual se le practicó una prueba de estanqueidad aplicando impermeabilización con pañete impermeabilizado de espesor de 2 cm tal lo exigido en las especificaciones técnicas del contrato, adicionalmente fue reforzado con pintura impermeabilizante, aplicada en la superficie del concreto, los productos químicos de esta reaccionan con la humedad y los subproductos de la hidratación del cemento generando una reacción catalítica para formar una estructura de cristales insolubles. Estos cristales llenan los poros y las micro grietas de contracción en el concreto para evitar así cualquier entrada posterior de agua (incluso bajo presión).

A continuación, se muestra el registro fotográfico que evidencia la impermeabilización realizada, al igual que las pruebas de resistencia realizadas al concreto durante la construcción del tanque elevado:



Fuente: Registro fotográfico de seguimiento a obra



Fuente: Registro fotográfico de seguimiento a obra
Interior del tanque con pañete impermeabilizado (como se aprecia en su aspecto blancuzco debido a la presencia del componente impermeabilizante)

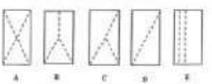
AP ALEJANDRO PACHECO AMADOR		ENSAYO A LA COMPRESIÓN DE CILINDROS DE CONCRETO												
Ingeniero Civil M.P. 13202-04608 de Bolívar CONSULTORÍA INTERVENOR A - CONSTRUCCIÓN LABORATORIO DE SUELOS, ASFALTOS Y CONCRETOS Cra 4 No. 3 A - 28 Riokacha Cel: (500) 5729945 - (3) 216254153		NORMA INV - E 410-13												
NOMBRE: Gestión, Consultores e Interventores S.A.S.														
OBRA: Construcción y puesta en marcha del abastecimiento de agua mediante pilas públicas en la zona rural de Rosnerero, teniendo en cuenta las características Sociales, culturales, ambientales y económicas en el distrito de Riokacha, departamento de La Guajira.														
1 Kg = 102.04 Kgf Área del cilindro: $\text{cm}^2 = 27.39$														
No.	ESTRUCTURA	FECHA DE FUNDICIÓN	FECHA DE ROTURA	EDAD (Días)	RESISTENCIA ESPERADA A 28 DÍAS (kg)	LECTURA MÁQUINA (kg)	LECTURA MÁQUINA (kg)	LECTURA MÁQUINA (kg)	RESUL. (psi)	%	RESUL. (Mpa)	RESUL. (Mpa)	TIPO DE ROTURA	Proporción a 28 Días
1	Columna	30/05/20	08/10/20	7	3000	249,80	23489,39	36.232	2.048	63	143	14,3	A	2781
2	Columna	30/05/20	14/10/20	14	3000	318,70	32520,15	71.870	2.633	87	183	18,0	B	3453
3	Columna	30/05/20	18/10/20	28	3000	395,10	40316,40	89.098	3.249	108	227	22,3	B	3140
4	Brazo tanque	31/05/20	28/10/20	7	3000	246,20	25326,30	55.991	2.035	68	140	14,0	A	2920
5	Brazo tanque	29/05/20	26/11/20	14	3000	318,80	32448,72	71.712	2.688	87	183	18,0	A	3046
6	Brazo tanque	29/05/20	18/11/20	28	3000	368,20	37601,74	81.190	3.022	106	212	20,9	B	3022
7	Muro de tanque	05/11/20	13/11/20	7	3000	252,44	25738,98	56.927	2.079	69	143	14,2	A	2796
8	Muro de tanque	05/11/20	19/11/20	14	3000	321,95	32851,28	72.603	2.640	88	185	18,2	A	2871
9	Muro de tanque	05/11/20	05/12/20	28	3000	373,17	38078,27	84.153	3.068	102	214	21,0	A	3068
10	Losa superior de tanque	05/11/20	17/11/20	7	3000	254,50	26010,00	57.482	2.099	70	146	14,4	B	2999
11	Losa superior de tanque	05/11/20	24/11/20	14	3000	314,83	32104,83	70.952	2.588	85	181	17,8	A	3013
12	Losa superior de tanque	05/11/20	06/12/20	28	3000	365,86	37244,60	83.311	3.008	100	210	20,8	A	3085

OBSERVACIONES:

ASENTAMIENTO DEL CONCRETO «LUM», INSTITUTO DEL CONCRETO (ASOCONRETO)

Consolid.	Mix seco	Saca	Saca-Saca	Saca	Control	Mix Humedo
Asent (mm)	0-20	20-8	30-40	50-100		0-2 más

TIPO DE ROTURA



DATOS DE LA MEZCLA

Agregado Grueso: La Muestra
Agregado Fino: La Muestra
Tamaño Máximo: 1/4" Ultimean
Cemento: INGENIERO

LABORATORISTA

INGENIERO

Fuente: Ensayo a la compresión de cilindros de concreto
Registro de ensayos de laboratorio de concretos elementos de tanque elevado.

Es importante resaltar que el día de la visita realizada por los funcionarios delegados por la Contraloría, el tanque elevado se encontraba lleno, sin filtraciones en ninguna de los muros ni losa

inferior del mismo, sólo se observaban algunas manchas por eflorescencias superficiales en el concreto. Actualmente se mantiene el suministro de agua constante en la pila para mantener tanto los tanques como los filtros del sistema de tratamiento en óptimas condiciones y evitar que se descalibren los mismos.

En caso de presentarse alguna filtración esta deberá ser corregida por el contratista para el recibo de la obra por parte de la interventoría, por lo cual consideramos que no se es claro establecer un detrimento toda vez que la obra no ha terminado y no ha sido recibida y que es responsabilidad del contratista corregir todas las fallas que se encuentren en el desarrollo de la actividad constructiva de la obra hasta su recibo.

Por otro lado, por la retracción del concreto es factible que se puedan presentar un cualquier estructura micro fisuras de retracción, sin que ello implique en forma alguna un problema estructural del elemento, por lo cual no es claro cómo se llegó a esta conclusión, como tampoco es claro a que incumplimiento se refieren respecto a la norma sismo resistente, ya que los diseños de estas obras fueron elaborados en cumplimiento de la norma NSR-10 y la interventoría y la supervisión del contrato han certificado el cumplimiento de lo indicado en los diseños durante la ejecución de las obras.

Por último, resulta pertinente mencionar, que a la luz de lo prescrito en el Artículo 5 de la Ley 610 de 2000, modificado por el Artículo 125 del Decreto 403 de 2020, exige para la configuración de responsabilidad fiscal, la concurrencia simultanea de los siguientes elementos: “Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores”.

La Ley 610 de 2000 en su artículo 6, modificado por el Artículo 126 del Decreto 403 de 2020, establece de manera literal qué se entiende por daño patrimonial. Esta definición contiene tres grandes componentes. Se entiende por tal, 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. Esta norma enuncia en forma literal lo que constituye la lesión del patrimonio público. Así, el núcleo esencial de la lesividad antijurídica del erario lo conforman acciones que se definen por conceptos gramaticales.

Conforme a la descripción fáctica descrita es posible establecer sin duda que no existen evidencias de las cuales se concluya certera y cuantificadamente la producción de un daño atribuible a hechos u omisiones imputables a la AT-APSB o alguno de sus colaboradores en forma dolosa o culposa, y, por lo tanto, ausencia total de elementos jurídicos que den lugar a supuestos de responsabilidad fiscal por parte de esta entidad”.

Análisis de la respuesta:

Una vez realizado el estudio de la respuesta por parte de la entidad, se mantiene lo observado debido a que en la visita técnica realizada a la obra en desarrollo de la presente actuación de fiscalización se observó que la instalación del sistema de tanques sépticos en el centro de producción de Romonero y el tanque elevado de concreto presentan fallas técnicas y que solamente se pueden considerar como subsanables una vez se realicen las reparaciones correspondientes, por tal motivo

el daño patrimonial existe y se tiene como cierto porque estas dos actividades fueron recibidas y pagadas en su totalidad.

En lo referente a la retracción del concreto es factible que se puedan presentar en cualquier estructura micro fisuras de retracción, sin que ello implique en forma alguna un problema estructural del elemento, en este caso no fue un tema de retracción, sino de filtración a causa de falencias en la impermeabilización de los elementos estructurales que conforman el tanque elevado. Si bien es cierto, se adjuntaron evidencias fotográficas al momento de la actividad realizada (impermeabilización), el día de la visita técnica con el tanque puesto en marcha, es decir el tanque lleno, presentaba problemas de filtración en su placa inferior y en los muros perimetrales, poniendo en riesgo la estabilidad de la obra y el incumplimiento del principio fundamental de la NSR-10 que propende por la conservación de la vida humana.

Por lo anterior se valida lo observado como un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y alcance fiscal por \$21.022.822.

Hallazgo No. 17 Contrato de obra No. 008 DE 2019. (A-D)

La Constitución Política en el artículo 209 establece: *“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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”*.

Art. 3 de la Ley 489 de 1998. 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.

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su Artículo 34 numerales 1 y 2 establece: *Deberes “...Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”*

Ley 80 de 1993 artículo 53 modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011. De la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores. *“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, celebrado por ellos, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables constitutivos de incumplimiento de las obligaciones correspondientes a tales contratos y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría incluyendo la etapa de liquidación de los mismos.*

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 le 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, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría.”

Ley 1474 de 2011

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. *“...Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.
(...)*

Resolución 0661 de 2019 del Ministerio de Vivienda y Saneamiento Básico, en el capítulo VII Reformulación De Proyectos. Artículo 22 – Procedencia de ajustes por situaciones excepcionales de ejecución y/o replanteos de los proyectos: “La reformulación de proyectos del sector agua potable y saneamiento básico, que hubieren sido viabilizados por el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, se llevará a cabo cuando durante la etapa de ejecución, se requiera efectuar ajustes técnicos, modificación de las fuentes y/o montos de financiación, ampliación del alcance o reorientación de las acciones, de aseguramiento y fortalecimiento institucional, en aras de lograr objetivos de mejorar la gestión de la prestación de los servicios. No obstante, lo anterior, el Comité Técnico de Proyectos del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, podrá determinar la reformulación de manera facultativa en cualquiera de los casos.

La solicitud de reformulación de proyectos deberá de justificarse técnica y financieramente por el Ejecutor y el interventor del proyecto y contará con la aprobación del ente territorial beneficiario del mismo.

En todo caso, la justificación de las reformulaciones de proyectos que se soliciten ante el Ministerio deberá contener los documentos definidos en la Guía de presentación de proyectos”.

Tipo de contrato: Contrato de obra

Número del contrato: No. 08 de 2019

Objeto del contrato: Optimización hidráulica mediante el suministro e instalación de micro medidores y conexiones domiciliarias para agua potable en diferentes barrios del municipio de Riohacha, departamento de La Guajira”

Contratante: administración temporal del sector de agua potable y saneamiento básico del departamento de la guajira.

Contratista: consorcio óptimo

Valor del contrato: seis mil cuatrocientos cincuenta y dos millones trescientos noventa y ocho mil trescientos sesenta pesos (\$ 6.452.398.360) plazo del contrato: nueve (09) meses

Fecha de suscripción del contrato: cuatro (04) octubre de 2019 interventoría: Consorcio Interacueducto Fase II

Fecha de inicio: 22 de octubre de 2019

Fecha de suspensión 01: 21 de marzo de 2020
Fecha de reinicio 01: 22 de julio de 2020
Fecha de suspensión 02: 10 de diciembre de 2020
Avance: 74.37%. Pagos 50%: \$3.228.912.314.

Según acta modificatoria No.02 cuya descripción es “Modificación Especificaciones Técnicas” con fecha de suscripción del quince (15) de marzo de 2021, en el numeral 8, manifiesta que: *“Por otra parte a través de oficio CONOP-053-2020 del 10 de diciembre de 2020 el Consorcio Óptimo, requirió la suspensión del contrato, entre otras, bajo las siguientes consideraciones: a. Es necesario realizar una reformulación al contrato y obtener así un balance acorde a cada una de las actividades contratadas, ya que algunas de ellas están muy altas y otras bajas y se deben incluir otras que se necesitan que no fueron contratadas, para poder cumplir al máximo el objeto del contrato de obra N° 08 de 2019. b. El contratista decide atender la solicitud realizada por los usuarios de la mayoría de los barrios intervenidos en los cuales hace falta la instalación de algunos tramos de red para acometida domiciliaria y el contratista pueda así cerrar el ciclo de instalación en esos barrios, instalando el tramo de red y posteriormente hacer lo mismo con los micro medidores. c. Suministro e instalación de tubería de ½ para agua RDE9 160 PSINEPRA línea azul para acometida domiciliaria, la cual no fue incluida en el presupuesto de obra, por lo tanto, no se puede instalar los acometidos, pues solo tenemos excavaciones y la instalación de collarines PRC o galápago en polietileno. d. Suministro, transporte y explicación de material seleccionado para relleno, este material debe de ser utilizado para cubrir los alrededores de las placas de aseguramiento de los medidores y también realizar el tope de la zanja de los acometidos, en algunos de ellos, el material se baja con el tráfico debido a que no es el adecuado para soportar el peso de los vehículos, por lo tanto se hace necesario colocar un material de mayor capacidad por tanto, pero que no sea tan costoso como lo es el material de sub-base. 13. Que, en virtud de lo anterior, las partes interesadas (contratista, interventoría y la AT-APSB) acuerdan modificar el contrato de Obra No. 008 de 2019 conforme a las siguientes estipulaciones”:* Cláusula Primera: Objeto. Modificar la Cláusula Tercera: Actividades el contrato de Obra No. 008 de 2019, con el propósito de incluir ítems no previstos, y ajustar mayores y menores cantidades de obra, de acuerdo con la justificación y demás documentos emitidos por el área técnica y que hacen parte integral del presente documento.

Analizada la modificación del contrato de obra No.008 de 2019, que se llevó a cabo por medio de un acta modificatoria No. 02, la cual modificó las especificaciones técnicas del contrato, alterando el alcance contractual estipulado en los estudios previos y en la ficha MGA, que tiene como objetivo el suministro e instalación de 11.385 micro medidores, modificándose el suministro e instalación a 8.141 micro

medidores, a causa de la falta de tramos de redes de distribución en los diferentes barrios beneficiados del distrito de Riohacha. De igual forma, sucedió con las conexiones domiciliarias que inicialmente estaban contempladas en cantidad de 12.000 y se modificó a 8.300 conexiones domiciliarias, sin tener en cuenta lo estipulado en la Resolución 0661 de 2019 en el capítulo VII reformulación de proyectos artículo 22 procedencia de ajustes por situaciones excepcionales de ejecución y/o replanteos de los proyectos. Teniendo en cuenta lo anterior, la entidad no realizó la solicitud de reformulación por parte del supervisor del contrato de la AT-APSB, contratista e interventoría con la aprobación del ente territorial beneficiado, ante el comité técnico de proyectos del viceministerio de agua y saneamiento básico, el cual determinara la procedencia de la reformulación, y se acatará según los documentos definidos en la guía de presentación de proyectos para su respectiva aprobación.

La situación anteriormente descrita conforme a la modificación del contrato de obra No. 008 de 2019, se debió a falencias en la planeación del proyecto, teniendo en cuenta que no se previó la necesidad de las redes domiciliarias de distribución de agua potable, afectando el alcance del objeto del contrato, generando retrasos en la ejecución de las obras.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“Es preciso aclarar que el proyecto macro por el cual resultó en el contrato 008 de 2019, se denominó “CONSTRUCCION DE OBRAS DE OPTIMIZACION HIDRAULICA DE LA RED DE DISTRIBUCION Y ACTIVIDADES SOCIALES Y COMERCIALES DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DEL MUNICIPIO DE RIOHACHA” y el mismo fue justificado de la siguiente manera: ...”En la actualidad el distrito de Riohacha aún posee gran cantidad de viviendas que no tiene instalados los micro medidores domiciliarios para el control de su consumo de agua potable; estas viviendas se les presta el servicio de agua potable y se les factura por consumo estimado promedio por su considerable crecimiento la ciudad presenta un déficit significativo del fluido el cual no permite aumentar en forma más ágil el actual programa de gestión de demanda emprendido con las inversiones de la optimización hidráulica del sistema de agua que fueron financiadas con recursos del empréstito BIRDS 7434 CO y que terminaron en el año 2016 por esta razón es necesario identificar en forma precisa los consumos de todos los usuarios y maximizar las medidas de control de pérdidas para poder mejorar los indicadores de continuidad urbanos en tanto se construyen los proyectos de respaldo del sistema que están siendo gestionadas como antecedente la situación anteriormente descrito necesario mencionar que el proyecto optimización hídrica del río ha viabilizado contempla la estación de todos los medidores domiciliarios del sistema es decir 33370 micro medidores como consta en el documento de habilitación de radicado 5100-2-28038 del 24 de agosto de 2011.

con el objetivo de verificar la capacidad de respuesta del operador el servicio de Riohacha en la implementación del programa de gestión de demanda prevista se optó por dividir el proyecto en dos

fases en la primera fase a contratar se incluyeron solo 15062 micro medidores y se dejaría para la fase dos los medidores restantes finalmente el contratista de la fase 1 instaló 15473 micro medidores el operador ha instalado 6512 medidores en su programa propio por lo que está actualmente solo faltan 11385 medidores para completar la cobertura de usuarios del servicio inicialmente.

Una vez concluido el proyecto de gestión demanda el operador activo de sector piloto previsto para prestar el servicio las 24 horas en forma permanente de la calle 1 a la 15 y desde las carreras 1 a la 15 sector hidráulico número 1 actualmente el sector piloto se ha adicionado nuevos sectores de los sectores hidráulicos número 23 y cuatro y el servicio de 24 horas se ha extendido desde la calle 1 a las 22 entre carreras 1 a 22 y la continuidad del servicio ha pasado de 10 HA 13 puntos 8 horas en promedio lo que ha demostrado la bondad del proyecto y la buena gestión del operador del servicio.

En el año 2016 durante el proceso de modificación del marco de resultados del programa financiado con el empréstito 7434 se estableció con el operador de Riohacha la necesidad de adelantar la fase dos para instalar la micro medición faltante y así poder alcanzar la meta mínima del 90% de cobertura.

con el propósito de cumplir la meta trazada y apoyar a los operadores buena gestión se hizo necesaria la prestación de los medios faltantes por lo cual la administración temporal de agua potable y saneamiento básico se comprometió con el realizar un contrato para la instalación de las domiciliarias faltantes.

El objeto contratado fue optimización hidráulica mediante el suministro e instalación de micro medidores y conexiones domiciliarias para agua potable en diferentes barrios del municipio lo ha departamento del agua. Dentro del alcance de este proyecto se estipula esta relación aproximada de 2000 domiciliarias de agua potable y 11385 de micro medición completos los cuales incluyen una cajilla de polipropileno con tapa HD o polipropileno el micro y dos de media pulgada chorro único clase ERE sin o superior las válvulas de control y todos los accesorios necesarios para Unión yacople en acuerdo a las especificaciones técnicas adjuntas.

El proyecto considera la ejecución de todas las obras civiles necesarias para la construcción de acometidas y la instalación de la micro medición incluyendo la demolición de andenes y pavimento necesario y su posterior reconstrucción.

Antes de la suscripción del contrato 008 de 2019 la cobertura de la micromedición para el distrito especial turístico y cultural de río se encontraba en un 70% aproximadamente lo cual limitaba el desarrollo de los programas de gestión de pérdidas y de gestión de demanda implementados cuantificando el gasto domiciliario en cada sector permitirá Optimizar el uso del fluido y así mejorar la continuidad del servicio en todos los sectores que reciben el agua de forma e intermitente.

Los micro medidores faltantes se ubican en su gran mayoría en sectores donde la población es económicamente desfavorecida no cuentan con recursos para el pago de estos elementos esta instalación y entrega gratuita de los micro medidores a estas comunidades permite alcanzar el logro de mejoramiento del sistema sin afectar los intereses particulares de estos usuarios.

La interventoría tiene la obligación de garantizar que las obras se ejecuten de acuerdo con el proyecto aprobado o al proyecto con modificaciones debidamente autorizados exigiendo al contratista el cumplimiento de las condiciones contractuales además está obligada a definir aquellas condiciones técnicas que no estén especificadas en los pliegos o especificaciones técnicas.

Conforme a la descripción es posible establecer sin duda que no existen evidencias de las cuales se concluya que existieron falencias en la planeación del proyecto, teniendo en cuenta que el modificatorio N° 2 No modificó especificaciones técnicas del contrato, ni altero el alcance contractual estipulado en los estudios previos y en la ficha MGA; la finalidad del modificatorio fue la de registrar a través de un documento contractual un balance de mayores y menores cantidades con la inclusión de unos ítems no previstos, los cuales tienen la finalidad de cumplir con el alcance del proyecto. Se realizó la reducción del número de suministro e instalación de micro medidores, ya que se evidenció que el operador ASAA solicitó instalación de micro medidores en tramos que contaban con redes de distribución de agua. Lo anterior con la finalidad de dar cumplimiento al alcance del contrato ampliando barrios en el municipio de Riohacha.

En relación a la necesidad de reformulación es claro que en el entendido que no realizó cambio en el alcance, ni cambio en el presupuesto, no era necesario llevar a reformular el proyecto, de conformidad con el capítulo 5 de la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, de la resolución 0661 de 2019.

Cabe resaltar que la finalidad del balance de mayores y menores, así como la inclusión de ítem no previstos fue la de cumplir a cabalidad con el objeto contractual el cual tiene como objeto la optimización hidráulica mediante el suministro e instalación de micro medidores y conexiones domiciliarias para agua potable en diferentes barrios del municipio de Riohacha; entiéndase por obra no previstas mayores y menores cantidades, Todas aquellas actividades cuyo propósito consisten complementar la obra contratada por la administración temporal.

Por lo anteriormente expuesto no existe responsabilidad en la producción de un daño atribuible a hechos u omisiones imputables a la AT-APSB o alguno de sus colaboradores en forma dolosa o culposa, y, por lo tanto, ausencia total de elementos jurídicos que den lugar a supuestos de responsabilidad disciplinaria por parte de esta entidad.”

Análisis de la respuesta:

El equipo auditor encuentra que el documento llamado ACTA DE COMITÉ 026-6 DE NOVIEMBRE, que anexó la entidad en su respuesta, en formato PDF, confirma lo señalado en la observación, teniendo en cuenta que textualmente dice “Concluyendo este comité el Ing. recalca al contratista que realice la formulación del contrato para plantearle al ministerio una buena modificatoria del mismo, también la representante legal del consorcio Interacueducto Fase II, pregunta al contratista cuando suministrara la solicitud de prórroga a esta interventoría a lo que el Ing. responde que el día 06 de noviembre enviara la solicitud, finalizando el comité todo están de acuerdo con lo que se planteó en este comité con el fin de darle viabilidad al contrato N° 008 de 2019 para que pueda ser ejecutado en su totalidad.”

De acuerdo con lo anterior, es evidente que la entidad no realizó los trámites correspondientes a la reformulación del proyecto objeto del contrato No. 008 de 2019, sino que realizó las modificaciones a las especificaciones técnicas del contrato, alterando el alcance contractual estipulado en los estudios previos y en la ficha MGA, que tiene como objetivo el suministro e instalación de 11.385 micro medidores, por el suministro e instalación de 8.141 micro medidores, a causa de la

falta de tramos de redes de distribución en los diferentes barrios beneficiados del distrito de Riohacha. De igual forma sucedió con las conexiones domiciliarias que inicialmente estaban contempladas en cantidad de 12.000 pasando a 8.300 conexiones domiciliarias, sin tenerse en cuenta lo estipulado en la Resolución 0661 de 2019 en el capítulo VII reformulación de proyectos artículo 22 procedencia de ajustes por situaciones excepcionales de ejecución y/o replanteos de los proyectos, por lo cual se valida la observación con presunta incidencia disciplinaria.

Por lo anterior se configura un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria

Hallazgo No. 18. Suspensión contrato de interventoría No. 009 DE 2020. (A-D)

La Constitución Política en el artículo 209 establece: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”.

Art. 3 de la Ley 489 de 1998. 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.

Ley 80 de 1993 artículo 27. De la ecuación contractual. “En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate.”

Artículo 25. Numeral 16 del principio de economía. En virtud de este principio:

16. *“En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo. Pero el funcionario o funcionarios competentes para dar respuesta serán responsables en los términos de esta ley.”*

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su artículo 34 numerales y 2 2 establece: *“...Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”*

Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: Germán Bula Escobar (E) Bogotá, D.C., Cinco (5) De Julio De Dos Mil Dieciséis (2016) Radicación Número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278) Actor: Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio.

(...) Advierte la Sala previamente, que la figura de la suspensión en la contratación estatal no es estática ni uniforme en su definición y eficacia. Antes bien, tiene alcance y produce efectos distintos: (i) en función del momento en el que se produce (durante el proceso de selección del contratista, o bien durante la ejecución del contrato); o (ii) por las causas que la originen (fuerza mayor, caso fortuito o en procura del interés público), o (iii) en función de ser imputable a los incumplimientos de las partes, o necesaria ante una modificación del contrato, o (iv) por la forma en que ocurre, se acuerde o consigne su ocurrencia (mediante cláusula contractual, por acta acordada entre las partes por razones de interés público, o de facto, ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito), o (v) por sus efectos en el tiempo (transitoria o “indefinida”) y, (vi) por la magnitud de la afectación en el cumplimiento de las obligaciones del contrato (parcial o total). (...) Sea pues lo primero advertir que, en estricto sentido, el contrato no cesa con la suspensión, sino que sigue vigente, en estado potencial o de latencia, pues mientras la terminación de un contrato afecta como es obvio su subsistencia misma, la suspensión afecta las obligaciones que a las partes les resulta temporalmente imposible de cumplir. (cursiva y subrayas fuera de texto)

(...)

SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL CONTRATO ESTATAL – Causales *El acuerdo sobre la suspensión temporal de la ejecución de los contratos debe resultar siempre provechoso para los intereses públicos. Por fuerza de la definición y de la finalidad que encierra la suspensión de la ejecución del contrato, es requisito sine qua non la*

presencia de una causa válida y suficiente que justifique su uso. De lo contrario, podría constituir simple y llanamente una mampara que oculte el incumplimiento injustificado del contrato o un mecanismo para prorrogar indebidamente el plazo. Aun cuando la ley no regula actualmente la suspensión del contrato estatal, la jurisprudencia ha reconocido que puede producirse por razones de fuerza mayor y caso fortuito, o en procura de la satisfacción del interés público y de la continuidad normal en la ejecución de lo contratado.

(...)

Así las cosas, la suspensión acordada de la ejecución de los contratos no puede convertirse en un mecanismo para amparar incumplimientos de cualquiera de las partes, o corregir los efectos del incumplimiento, pues no está concebida como una figura que exonere a la entidad estatal de su deber de planeación, ni el deber del contratista de cumplir cabalmente sus obligaciones. Su finalidad es preservar el vínculo contractual cuando surgen eventos de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impidan temporalmente la ejecución del negocio jurídico. Recuerda la Sala que, si bien la tarea de la Administración en la contratación estatal es velar por la protección del interés público ínsito en los contratos estatales, que compromete el cumplimiento de necesidades impostergables de la comunidad, dicha finalidad no habilita a las entidades para utilizar cualquier medio en el logro del interés público propuesto. Por el contrario, las herramientas jurídicas que decida utilizar el Estado para cumplir este fin deberán ser legítimas y estar plenamente justificadas.

Contrato de: interventoría

Contrato No.: 009 de 2020

Contratista: I.C.I Ltda. Inspecciones y construcciones industriales Ltda.

Plazo inicial: siete (07) meses

Fecha de inicio: 24/06/2020

Fecha de terminación inicial: 23/01/2021

Valor inicial: Quinientos noventa y tres millones ochocientos sesenta y nueve mil quinientos pesos colombianos (\$593.869.500), incluido IVA.

Modificadorio No. 1: Corrección CC Representante Legal Contratista

Modificadorio No. 02: prórroga cinco (05) meses

Nueva fecha de terminación: 10/07/2021

Suspensión No. 01: 21/12/2020

Reinicio 01: 08/02/2021

Suspensión No. 2: 10/08/2021

Tiempo de suspensión: 21 días

Prórroga 1 Suspensión No. 2.: 45 días

Prórroga 2 Suspensión No. 2.: 20 días

Acta de recibo parcial 01 \$ 33.260.791,55

Acta de recibo parcial 02 \$ 45.597.626,27

Acta de recibo parcial 03 \$ 41.572.513,15
Acta de recibo parcial 04 \$ 48.160.225,82
Acta de recibo parcial 05 \$ 58.744.490,42
Acta de recibo parcial 06 \$ 46.668.425,16
Acta de recibo parcial 07 \$ 311.909.154,27 total pagado
Valor por pagar: \$ 281.960.345,73 mcte

El día 09 de agosto de 2021 se realizó una reunión entre la Administración Temporal, Contratistas de Obra y el Contratista de Interventoría, estableciendo la suspensión de los Contratos de Obra e Interventoría bajo los siguientes argumentos, acorde con el desarrollo de la reunión:

“El día 06 de julio de 2021 mediante comunicado Co. 009-2020 - CO 233 la Interventoría solicitó formalmente a la Administración Temporal la prórroga del Contrato por un término de 3.6 meses adicionales, así como el respectivo reconocimiento económico originado por la mayor permanencia en obra que implica dicha adición.

El Área Técnica de la Administración Temporal mediante comunicado 2021EE0083394 de fecha 23 de julio de 2021 emite concepto técnico aprobatorio preliminar para la solicitud de la Interventoría.

Que a la fecha aún no hay un documento modificatorio que oficialice la aprobación de la solicitud radicada por la Interventoría.

Que el contrato vence el día 10 de agosto de 2021, y ante la falta de prórroga y adición, la Interventoría debe suspender sus actividades.

Seguidamente el Supervisor del Contrato por parte de la Administración Temporal explica que en un principio el Área Técnica emitió su concepto aprobatorio a la solicitud realizada por la interventoría, y que sin embargo la decisión final recaía sobre un comité evaluador, el cual no había sesionado, teniendo fecha para ello hasta el día viernes, 13 de agosto de 2021, por lo cual solicita la suspensión del Contrato de Interventoría, implicando ello a su vez la suspensión de los Contratos de Obra objeto de la Interventoría. Esta suspensión se extendería inicialmente por un periodo de tres semanas, es decir desde el día 10 de agosto al 30 de agosto.”

Analizados los motivos de la suspensión del contrato No. 009 de 2020, no se observa gestión por parte del comité evaluador de la Administración Temporal de Agua Potable y Saneamiento Básico del departamento de La Guajira, para resolver la petición realizada por el interventor requerida desde el 06 julio de 2021, situación que ha conllevado a que dicha suspensión sea prorrogada 2 veces, fijándose como nueva fecha de terminación del contrato el 04 de noviembre de 2021.

Así las cosas, a causa de las suspensiones y prórrogas que fueron convenidas y autorizadas en el contrato 009 de 2020, la supervisión del contrato, junto con el

contratista e interventoría decidieron suspender la ejecución de las actividades de los contratos de obra Nos. 005, 006 y 008 de 2020, al mismo tiempo que éstos suspendieron el desarrollo de sus actividades.

La anterior situación es originada en la falta de gestión por parte de la ATAPSB, al no dar respuesta a la solicitud realizada por el interventor, en prorrogar y adicionar las nuevas condiciones y alcance del contrato 009, consecuencia de esto, la ejecución de los contratos de obra Nos. 005, 006 y 008 de 2020, presentan un atraso de dos meses y 27 días, exponiéndose al deterioro de la obra, de modo que el riesgo es inminente, por consiguiente, un detrimento económico para el estado.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Respuesta de la entidad:

“Es preciso aclarar que el supervisor notificó en oficio del 22 de julio de 2021 al Administrador Temporal el visto bueno a la solicitud de prórroga y adición elevada por el contratista de interventoría, este concepto sirvió de soporte para realizar la solicitud ante comité directivo, el cual se reúne hasta el día 13 de agosto de 2021 y emite el acta N° 53 de la misma fecha, allí el comité condiciona la aprobación de la adición a que se realice una revisión jurídica a la pertinencia de la adición de recursos y verificación de la forma de pago, toda vez que la misma no puede surtir modificación, en los términos solicitados.

Surtido el trámite de revisión jurídica, lo que se realizara es emitir concepto de No favorabilidad a la adición solicitada y realizara la suscripción de la prórroga necesaria para continuar con la ejecución de los contratos a los cuales se les realiza interventoría; de este modo se adjunta la siguiente documentación:

- *Concepto de la supervisión respecto a la solicitud de adición de la interventoría.*
- *Respuesta no favorabilidad mayor permanencia interventoría.*
- *Acta comité directivo #53.”*

Análisis de la respuesta:

Se observa que la evidencia documental que aporta la entidad con la respuesta, en vez de desvirtuar la observación la confirma, debido a que con el concepto de la supervisión respecto a la solicitud de adición de la interventoría de fecha 22 de julio de 2021, y la respuesta de no favorabilidad a una mayor permanencia de la interventoría, de fecha 16 de septiembre de 2021, se evidencia el visto bueno a la adición en dinero solicitado por el contratista y el interventor del contrato. Así mismo, en el acta del comité directivo No.53, de fecha 13 y 14 de agosto de 2021, se modifica el PEI 2020-2023: Capítulo 2021, incluyendo el ítem 3.3.8 de costos

adicionales para contrato de interventoría No.009-2020 optimización PTAP San Juan, Villanueva y El Molino por valor de \$222.549.040, lo cual se prevé financiar con recursos de regalías del departamento, mencionándose como una nueva coyuntura la revisión jurídica de la petición de adición del contrato, denota que continua la crítica situación de los contratos de obra No.005, 006 y 008 de 2020, al confirmarse la demora para resolver una petición que en ejercicio de las facultades le otorga la ley.

Por lo anterior se valida la situación observada como un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria

Hallazgo No. 19. Suspensión contrato de obra No. 008 DE 2020. (A-D)

La Constitución Política en el artículo 209 establece: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”.

Art. 3 de la Ley 489 de 1998. 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.

Ley 80 de 1993 artículo 27. De la ecuación contractual. “En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate.”

Artículo 25. Numeral 16 del principio de economía. En virtud de este principio:

16. *“En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo. Pero el funcionario o funcionarios competentes para dar respuesta serán responsables en los términos de esta ley.”*

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su artículo 34 numeral 2 establece: *“...Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”*

Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: Germán Bula Escobar (E) Bogotá, D.C., Cinco (5) De Julio De Dos Mil Dieciséis (2016) Radicación Número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278) Actor: Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio.

(...) Advierte la Sala previamente, que la figura de la suspensión en la contratación estatal no es estática ni uniforme en su definición y eficacia. Antes bien, tiene alcance y produce efectos distintos: (i) en función del momento en el que se produce (durante el proceso de selección del contratista, o bien durante la ejecución del contrato); o (ii) por las causas que la originen (fuerza mayor, caso fortuito o en procura del interés público), o (iii) en función de ser imputable a los incumplimientos de las partes, o necesaria ante una modificación del contrato, o (iv) por la forma en que ocurre, se acuerde o consigne su ocurrencia (mediante cláusula contractual, por acta acordada entre las partes por razones de interés público, o de facto, ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito), o (v) por sus efectos en el tiempo (transitoria o “indefinida”) y, (vi) por la magnitud de la afectación en el cumplimiento de las obligaciones del contrato (parcial o total). (...) Sea pues lo primero advertir que, en estricto sentido, el contrato no cesa con la suspensión, sino que sigue vigente, en estado potencial o de latencia, pues mientras la terminación de un contrato afecta como es obvio su subsistencia misma, la suspensión afecta las obligaciones que a las partes les resulta temporalmente imposible de cumplir. (cursiva y negrilla fuera de texto)

(...)

SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL CONTRATO ESTATAL – Causales *El acuerdo sobre la suspensión temporal de la ejecución de los contratos debe resultar siempre provechoso para los intereses públicos. Por fuerza de la definición y de la finalidad que encierra la suspensión de la ejecución del contrato, es requisito sine qua non la presencia de una causa válida y suficiente que justifique su uso. De lo contrario,*

podría constituir simple y llanamente una mampara que oculte el incumplimiento injustificado del contrato o un mecanismo para prorrogar indebidamente el plazo. Aun cuando la ley no regula actualmente la suspensión del contrato estatal, la jurisprudencia ha reconocido que puede producirse por razones de fuerza mayor y caso fortuito, o en procura de la satisfacción del interés público y de la continuidad normal en la ejecución de lo contratado.

(...)

Así las cosas, la suspensión acordada de la ejecución de los contratos no puede convertirse en un mecanismo para amparar incumplimientos de cualquiera de las partes, o corregir los efectos del incumplimiento, pues no está concebida como una figura que exonere a la entidad estatal de su deber de planeación, ni el deber del contratista de cumplir cabalmente sus obligaciones. Su finalidad es preservar el vínculo contractual cuando surgen eventos de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impidan temporalmente la ejecución del negocio jurídico. Recuerda la Sala que, si bien la tarea de la Administración en la contratación estatal es velar por la protección del interés público ínsito en los contratos estatales, que compromete el cumplimiento de necesidades impostergables de la comunidad, dicha finalidad no habilita a las entidades para utilizar cualquier medio en el logro del interés público propuesto. Por el contrario, las herramientas jurídicas que decida utilizar el Estado para cumplir este fin deberán ser legítimas y estar plenamente justificadas.

Contrato: de obra No. 008 de 20/01/2020

Objeto: Optimización de la planta de tratamiento de agua potable del municipio de Villanueva, departamento de La Guajira.”

Contratante: administración temporal de agua potable y saneamiento básico de La Guajira

Contratista: Consorcio Guajira

Interventor: I.C.I Ltda. Inspecciones y construcciones industriales Ltda.

Valor inicial: Mil novecientos veintidós millones ochocientos noventa mil doscientos catorce pesos (\$1.922.890.214) m/cte. IVA incluido.

Valor anticipo: (20% del valor del contrato). (\$384.578.043)

No. CDR 8412 del 04 de octubre de 2019

Plazo inicial: seis (06) meses

Modificatorio No.1- prórroga tres (03) meses

Modificatorio No. 2- modificación especificaciones técnicas

Fecha de inicio 24 de junio de 2020

Fecha de terminación inicial 23 de diciembre de 2020

Suspensión No. 001 21 de diciembre de 2020

Reinicio No. 001 01 de marzo de 2021

Suspensión No. 2.: 11 de mayo de 2021

Reinicio No. 2. 1 de julio de 2021.

Modificadorio No.3 prorroga tres (03) meses
Suspensión No. 3: 10/08/201
Tiempo de suspensión. 21 días
Prorroga No. 1 suspensión No. 3: 45 días
Prorroga No. 2 suspensión No. 3: 20 días

Analizada el acta de suspensión No. 3 de fecha 10 de agosto de 2021, se evidenció, que la interventoría del contrato, solicitó mediante comunicado Co.009-2020-CO 233 de fecha 06 de julio de 2021, prórroga del contrato por un tiempo de 3.6 meses y adición económica, por la mayor permanencia en obra. El área técnica de la AT-APSB, mediante comunicado 202EE0083394 de fecha 23 de julio de 2021, emitió concepto técnico aprobando preliminarmente la solicitud realizada por la interventoría. Ante esta situación, el supervisor del contrato vio necesario la suspensión de la ejecución del contrato de obra, debido a que el requerimiento de la interventoría estaba sin aprobación del comité evaluador, situación que no ha sido resuelta hasta la fecha, lo que a su vez ha conllevado a que ésta suspensión sea prorrogada 2 veces, fijando como nueva fecha de terminación del contrato el 04 de noviembre de 2021.

Lo anterior, se origina por falta de una gestión administrativa, oportuna y eficaz por parte de la administración temporal, al no convocar el comité evaluador para resolver la petición realizada por la interventoría, situación que afecta el cumplimiento del objeto del contrato, teniendo en cuenta que los contratos de obra, van de la mano con el contrato de interventoría, debido a que este garantiza el buen manejo del patrimonio público que es el interés general y el beneficio de la colectividad.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“Es preciso aclarar que el supervisor notificó en oficio del 22 de julio de 2021 al Administrador Temporal el visto bueno a la solicitud de prórroga y adición elevada por el contratista de interventoría, este concepto sirvió de soporte para realizar la solicitud ante comité directivo, el cual se reúne hasta el día 13 de agosto de 2021 y emite el acta N° 53 de la misma fecha, allí el comité condiciona la aprobación de la adición a que se realice una revisión jurídica a la pertinencia de la adición de recursos y verificación de la forma de pago, toda vez que la misma no puede surtir modificación, en los términos solicitados.

Surtido el trámite de revisión jurídica, lo que se realizara es emitir concepto de No favorabilidad a la adición solicitada y realizara la suscripción de la prórroga necesaria para

continuar con la ejecución de los contratos a los cuales se les realiza interventoría; de este modo se adjunta la siguiente documentación:

- *Concepto de la supervisión respecto a la solicitud de adición de la interventoría.*
- *Respuesta no favorabilidad mayor permanencia interventoría.*
- *Acta comité directivo #53.”*

Análisis de la respuesta:

Se observa que la evidencia documental que aporta la entidad con la respuesta, en vez de desvirtuar la observación la confirma, debido a que con el concepto de la supervisión respecto a la solicitud de adición de la interventoría de fecha 22 de julio de 2021, y la respuesta de no favorabilidad a una mayor permanencia de la interventoría, de fecha 16 de septiembre de 2021, se evidencia el visto bueno a la adición en dinero solicitado por el contratista y el interventor del contrato. Así mismo, en el acta del comité directivo No.53, de fecha 13 y 14 de agosto de 2021, se modifica el PEI 2020-2023: Capítulo 2021, incluyendo el ítem 3.3.8 de costos adicionales para contrato de interventoría No.009-2020 optimización PTAP San Juan, Villanueva y El Molino por valor de \$222.549.040, lo cual se prevé financiar con recursos de regalías del departamento, mencionándose como una nueva coyuntura la revisión jurídica de la petición de adición del contrato, denota que continua la crítica situación de los contratos de obra No.005, 006 y 008 de 2020, al confirmarse la demora para resolver una petición que en ejercicio de las facultades le otorga la ley.

Por lo anterior se valida la situación observada como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

Hallazgo No. 20. Contrato de obra No. 005 de 2020. (A-D-IP)

La Constitución Política en el artículo 209 establece: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”.

Art. 3 de la Ley 489 de 1998. 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.

Artículo 3 de la Ley 80 de 1993. 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. (...)”

Artículo 4. de la Ley 80 de 1993 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante. (...) 4. 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...”

De igual manera el “Artículo 14. de los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta ley.

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente”.

Asimismo, el artículo 53 modificado por el artículo 82 de la ley 1474. De la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores. *“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, celebrado por ellos, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables constitutivos de incumplimiento de las obligaciones correspondientes a tales contratos y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría incluyendo la etapa de liquidación de los mismos.*

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 le 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, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría.”

Ley 1474 de 2011

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. "...Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.
(...)*

Artículo 3 de la Ley 610 de 2000, "GESTION 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 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. "DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su artículo 34 numerales 1 y 2 establece: *“...Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”*

Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: Germán Bula Escobar (E) Bogotá, D.C., Cinco (5) De Julio De Dos Mil Dieciséis (2016) Radicación Número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278) Actor: Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio.

(...) Advierte la Sala previamente, que la figura de la suspensión en la contratación estatal no es estática ni uniforme en su definición y eficacia. Antes bien, tiene alcance y produce efectos distintos: (i) en función del momento en el que se produce (durante el proceso de selección del contratista, o bien durante la ejecución del contrato); o (ii) por las causas que la originen (fuerza mayor, caso fortuito o en procura del interés público), o (iii) en función de ser imputable a los incumplimientos de las partes, o necesaria ante una modificación del contrato, o (iv) por la forma en que ocurre, se acuerde o consigne su ocurrencia (mediante cláusula contractual, por acta acordada entre las partes por razones de interés público, o de facto, ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito), o (v) por sus efectos en el tiempo (transitoria o “indefinida”) y, (vi) por la magnitud de la afectación en el cumplimiento de las obligaciones del contrato (parcial o total). (...) Sea pues lo primero advertir que, en estricto sentido, el contrato no cesa con la suspensión, sino que sigue vigente, en estado potencial o de latencia, pues mientras la terminación de un contrato afecta como es obvio su subsistencia misma, la suspensión afecta las obligaciones que a las partes les resulta temporalmente imposible de cumplir. (cursiva y subrayas fuera de texto)
(...)

SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL CONTRATO ESTATAL – Causales El acuerdo sobre la suspensión temporal de la ejecución de los contratos debe resultar siempre provechoso para los intereses públicos. Por fuerza de la definición y de la finalidad que encierra la suspensión de la ejecución del contrato, es requisito sine qua non la presencia de una causa válida y suficiente que justifique su uso. De lo contrario, podría constituir simple y llanamente una mampara que oculte el incumplimiento injustificado del contrato o un mecanismo para prorrogar indebidamente el plazo. Aun cuando la ley no regula actualmente la suspensión del contrato estatal, la jurisprudencia ha reconocido que puede producirse por razones de fuerza mayor y caso fortuito, o en procura de la satisfacción del interés público y de la continuidad normal en la ejecución de lo contratado.

(...)

Así las cosas, la suspensión acordada de la ejecución de los contratos no puede convertirse en un mecanismo para amparar incumplimientos de cualquiera de las partes, o corregir los efectos del incumplimiento, pues no está concebida como una figura que exonere a la entidad estatal de su deber de planeación, ni el deber del contratista de cumplir cabalmente sus obligaciones. Su finalidad es preservar el vínculo contractual cuando surgen eventos de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impidan temporalmente la ejecución del negocio jurídico. Recuerda la Sala que, si bien la tarea de la Administración en la contratación estatal es velar por la protección del interés público ínsito en los contratos estatales, que compromete el cumplimiento de necesidades impostergables de la comunidad, dicha finalidad no habilita a las entidades para utilizar cualquier medio en el logro del interés público propuesto. Por el contrario, las herramientas jurídicas que decida utilizar el Estado para cumplir este fin deberán ser legítimas y estar plenamente justificadas.

Contrato de obra No. 005 de 16/01/2020

Objeto: Optimización de la planta de tratamiento de agua potable del municipio de San Juan del Cesar, departamento de La Guajira.

Contratante: Administración temporal de agua potable y saneamiento básico de la Guajira

Contratista: Unión Temporal Agua San Juan

Interventor: I.C.I Ltda. Inspecciones y construcciones industriales Ltda.

Valor inicial: Dos mil cuatrocientos noventa y cinco millones setecientos setenta y siete mil ochocientos cincuenta pesos (\$2.495.777.850) m/cte. IVA incluido.

Valor anticipo: 20% del valor del contrato. (\$499.155.570)

No. del CDP 1543 del 01 de octubre de 2019

No. del RP 57 del 17 de enero de 2020

Plazo inicial: cuatro (04) meses

Fecha de inicio 24/06/2020

Fecha de terminación inicial 23/10/2020

Reinicio No. 01 08/02/2021
Modificatorio No. 01 08/02/2021 – prórroga 5 meses
Modificatorio No. 02 27/04/2021 – modificación esp. Técnicas
Modificatorio No. 03 08/07/2021 – prórroga 3 meses
Suspensión No. 01 21/10/2020
Suspensión No. 02 10/08/2021
Tiempo de suspensión: 21 días
Prórroga 1 Suspensión No. 2.: 45 días
Prórroga 2 Suspensión No. 2.: 20 días
Avance de obra 41.49%.

Analizada el acta de suspensión No. 2 de fecha 10 de agosto de 2021 del contrato 005 de 2020, se evidenció, que la interventoría del mismo, solicitó mediante comunicado Co.009-2020-CO 233 de fecha 06 de julio de 2021, prórroga del contrato por un tiempo de 3.6 meses y adición económica, por la mayor permanencia en obra. El área técnica de la AT- APSB, mediante comunicado 202EE0083394 de fecha 23 de julio de 2021, emitió concepto técnico aprobando preliminarmente la solicitud realizada por la interventoría. Ante esta situación, el supervisor del contrato vio necesario requerir la suspensión de la ejecución del contrato de obra, por considerar que dicha aprobación requería de la aprobación del comité evaluador, situación que no ha sido resuelta hasta la fecha 28 de octubre de 2021.

Mediante visita técnica, se evidenció que el ítem 7.10 relleno compacto con material seleccionado, fue pagado, pero no fue ejecutado por el contratista, no se encontró evidencia ni justificación sobre dicha actividad, que de acuerdo al acta número 01 se pagó el 55.95 % del ítem, por un valor de \$23.771.821.

Por lo anterior, se evidencia falta de una gestión administrativa oportuna y eficaz de la administración temporal para convocar el comité evaluador y resolver la petición realizada por la interventoría, al igual que la falta de supervisión e interventoría en el seguimiento del cumplimiento del objeto del contrato, teniendo en cuenta que los contratos de obra, van de la mano con el contrato de interventoría.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y solicitud de indagación preliminar.

Respuesta de la entidad:

“El ítem 7.10 relleno compactado con material seleccionado fue ejecutado según las especificaciones técnicas del proyecto, cumpliendo su requerimiento y especificación bajo la verificación de la

Interventoría y visto bueno de la supervisión del Contrato. Es preciso enunciar el alcance del ítem según el anexo técnico del contrato No. 005-2020 indica lo siguiente:

“2.4.5 Relleno con material seleccionado.

Esta especificación establece los aspectos relacionados con la ejecución de todos los trabajos, condiciones de recibo, medidas, tolerancias y pago de las actividades relacionadas con los rellenos requeridos en las obras.

Se deben tener en cuenta las especificaciones técnicas INSFOPAL y RAS 2000.

Los rellenos para la instalación de redes se deben seleccionar de acuerdo con los esquemas de cimentación mostrados en los planos y/o informes, donde:

Construcción del relleno

El material del relleno se debe colocar en capas paralelas a la superficie, preferentemente horizontales, con el espesor especificado y de manera uniforme para obtener el grado de compactación exigida según el material. Los materiales de cada capa deben ser de características uniformes. No se debe colocar ninguna capa adicional hasta que la anterior cumpla las condiciones exigidas; las capas deben tener adherencia y homogeneidad entre sí. El espesor de la capa compactada debe ser el menor entre el calculado como 1,5 veces el tamaño máximo del material o 0,20 m.

A menos que se indique otro método, cuando se mezclen dos o más materiales se debe hacer en seco para obtener una mezcla uniforme y luego se puede añadir agua por medio de riego y mezclas sucesivas hasta alcanzar la humedad especificada y uniforme en todo el material.

Cuando se llenen oquedades, el material debe quedar compactado de forma que la resistencia del relleno sea al menos la del suelo que se llena y en el caso de rocas la solicitada por la INTERVENTORÍA, pero en ningún caso menor de 500 KPa.

En las zonas del relleno de tuberías de diámetro menores de 254 mm. En donde no es posible trabajar con equipos mecánicos y se compacta a mano, deben disminuirse los espesores de las capas para lograr el porcentaje de compactación establecido.

Relleno en zanja

La zanja debe rellenarse inmediatamente después de la instalación de la tubería protegiendo la tubería de rocas que puedan caer en la zanja y evitando la posibilidad de flotación en caso de inundación o de desplazamiento. Inicialmente debe compactarse el relleno por debajo y alrededor de la tubería utilizando el método y equipos aprobados por la INTERVENTORÍA. Las capas deben colocarse de acuerdo con lo indicado en el numeral anterior.

De acuerdo con la obra, la compactación se debe efectuar longitudinalmente comenzando por los bordes exteriores y avanzando hacia el centro, traslapando en cada recorrido un ancho mínimo de un tercio del ancho del rodillo o vano del compactador. En las zonas inclinadas se hace desde el borde inferior al superior.

Las zonas que, por su reducida extensión, su pendiente o su proximidad a obras, no permitan el empleo del equipo convencionalmente utilizado, se deben compactar con equipos apropiados y aprobados para el caso, de forma que las densidades que se obtengan no deben ser inferiores a las obtenidas en el resto de la capa del relleno.

Materiales Provenientes de Excavación

Los materiales provenientes de excavaciones deben tener un contenido de materia orgánica menor al 8%. Las capas de este tipo de relleno deben compactarse hasta obtener una densidad del 85% del ensayo de compactación Proctor Modificado. El uso de estos rellenos será definido por la INTERVENTORÍA de acuerdo con la calidad del material proveniente de la excavación.

Medidas y Pago.

La medida para el pago de cada uno de los tipos de relleno será el volumen en metros cúbicos (M3) aproximado al centésimo de metro colocado, compactado y medido en el lugar de instalación y comprendido entre las líneas y cotas de excavación mostradas en los planos o indicadas por la INTERVENTORÍA.

La parte de la obra por llevar a cabo a los precios unitarios de la Lista de Cantidades y Precios consistirá en la ejecución de todos los trabajos necesarios para la colocación de los rellenos estipulados en las Especificación y deberá incluir el suministro, selección, colocación, compactación, ensayos de laboratorio de todos los materiales, instalaciones, equipo, transporte y mano de obra necesarios para completar esta parte de la obra, y todos los trabajos relacionados con la misma que no tendrán medida ni pago por separado.”

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD
7,10	Relleno compactado con material seleccionado	M3

Tabla 1. Ítem cobrado

Tal como se evidencia en la bitácora de obra anexa a este oficio, y en los informes No.9 y 11, se puede reconstruir la siguiente línea de tiempo en donde se evidencia la ejecución del ítem 7.10 Relleno compactado con material seleccionado, conforme a las Especificaciones técnicas del contrato:

1. La construcción del By Pass está dentro de las especificaciones iniciales del contrato.
2. Según la especificación del proyecto el material de excavación esperado sería conglomerado, sin embargo, en campo se encuentra con un material rocoso dificultando el desarrollo de la actividad con respecto a los tiempos y herramientas programadas inicialmente.
3. Como condición inicial del Operador de la PTAP en su momento AGUAS TOTAL E.S.P solicitó la rehabilitación del By Pass existente para iniciar las intervenciones programadas por el Contratista de Obra. (Lo cual fue plasmado en la bitácora de obra el día 24 de julio de 2020)
4. En los apiques para la localización de la tubería del by pass se pudo evidenciar que el diámetro de la tubería no corresponde a lo especificado, es decir, se esperaba encontrar de 14” y la que se descubrió es de 16”, la válvula que se esperaba encontrar para el empalme no estaba ubicada según el diseño suministrado y en coordinación con el Operador se pudo subsanar la actividad con una válvula de 14” inoperativa existente. (Lo cual fue plasmado en la bitácora de obra el día 21 de agosto de 2021)
5. Para realizar el empalme del By pass existente se ejecuta una excavación en terreno rocoso de 8,5 m x 6,50 m con una profundidad de 3,20m.
6. Esta excavación según la especificación técnica del ítem debe ser rellena con material seleccionado bajo las características de relleno en zanja para proteger la tubería con sus respectivos accesorios dado el terreno rocoso.
7. La memoria de cálculo adjunta al acta de obra parcial No 1 es clara con respecto a las dimensiones intervenidas, sin embargo, el desarrollo de la actividad se puede detallar con el siguiente registro fotográfico.



Registro Fotográfico No.1 Excavación y empalme de By Pass Existente



Registro Fotográfico No. 2 Excavación hasta profundidad de las líneas de flujo objeto del empalme.



Registro Fotográfico No. 3 Verificación de las áreas objeto de las excavaciones y empalme de By Pass Existente



Registro Fotográfico No. 4 Accesorios y material para el empalme del By Pass Existente



Registro Fotográfico No. 5 Empalme de By Pass Existente



Registro Fotográfico No. 6 Evidencia del material seleccionado para zanjas excavadas



Registro Fotográfico No. 7 Relleno con maquinaria de material seleccionado de zanjas excavadas



Registro Fotográfico No. 8 Relleno final con material seleccionado de zanjas excavadas

Adjunto se encuentran los soportes mencionados que demuestran a cabalidad la evidencia de la ejecución del ítem 7.10 en el contrato No. 005-2020; no obstínate, si la entidad CGR considera pertinente una verificación nuevamente en sitio estamos en disposición de atender y despejar todo tipo de dudas, toda vez que antes de la intervención no estaba habilitado el By pass y en la actualidad se encuentra funcional por las actividades ejecutadas dentro del contrato de obra No.005 de 2020 y de las cuales hace parte la ejecución del ítem 7.10 Relleno compactado con material seleccionado.

Por lo anterior, no existe incidencia disciplinaria y mucho menos detrimento patrimonial al estado por el pago de los \$23.771.821 al contratista de obra UNIÓN TEMPORAL AGUA SAN JUAN correspondiente al 55,95% de ejecución del ítem 7.10 en el acta parcial No. 01, teniendo en cuenta que este ítem fue ejecutado de acuerdo a las especificaciones técnicas del contrato por el contratista de obra y supervisado por la interventoría y la AT APSB, tal como se evidencia en la secuencia del registro fotográfico anteriormente presentado”.

Análisis de la respuesta:

Teniendo en cuenta la respuesta de la entidad, se considera la pertinencia de adelantar una indagación preliminar para verificar la certeza del daño esbozado en el hallazgo, en cuanto a su determinación, debido a que no existe la claridad necesaria sobre el material utilizado como relleno seleccionado en la ejecución del ítem 7.10, y así poder determinar la existencia y cuantía del mismo.

Por lo anterior se configura un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y la apertura de una Indagación Preliminar.

Objetivo específico 4.

Evaluar el control fiscal interno, sobre los procesos evaluados, con el fin de emitir concepto sobre la calidad y eficiencia del mismo.

La entidad cuenta con procesos y procedimientos para el manejo de los recursos del Plan Departamental de Agua, sin embargo, se evidencian las siguientes debilidades:

- Contratos de prestación de servicios, de obra, consultorías e interventorías con inadecuada planeación y coordinación, generando estudios y obras no necesarias por incumplimiento de las exigencias legales e impacto de la contratación.
- Inadecuada supervisión en el seguimiento de la ejecución de los contratos/convenios de acuerdo a la normatividad legal vigente.

- Demoras y atraso en la ejecución de los proyectos y/o contratos viabilizados y suscritos que generen mayores costos a lo inicialmente pactado.
- Pago de contratos de prestación de servicios, de obra, consultorías e interventoría que no cumplan con el objeto contractual o el avance físico reportado en las actas parciales.
- Inadecuada conciliación y articulación de la información financiera, presupuestal y contable generada por la AT con el Departamento de La Guajira, el Consorcio FIA y FIDUBOGOTA.

La evaluación y calificación del control interno sobre los asuntos y materias examinados en la actuación especial de fiscalización arrojaron los siguientes resultados:

Tabla No. 18
Resultados de la Evaluación de Control Interno
Vigencia 2018, 2019 y 2020

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento					
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.					
I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control				4	1
B. Evaluación del riesgo				8	1
C. Sistemas de información y comunicación				4	2
D. Procedimientos y actividades de control				4	1
E. Supervisión y monitoreo				5	1
Puntaje total por componentes				1	
Ponderación				10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,120	
				Adecuado	
Riesgo combinado promedio				BAJO	
Riesgo de fraude promedio				BAJO	
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles			Ítems evaluados	Puntos	Calificación
A. Evaluación del diseño			9,000	9,000	1,000
B. Evaluación de la efectividad			9,000	19,000	2,111
Ponderación			20%		
Calificación total del diseño y efectividad			1,678		
			Parcialmente adecuado		
Calificación final del control interno			1,798		
			Con deficiencias		
Valores de referencia					
Rango		Calificación			
De 1 a <1,5		Eficiente			
De =>1,5 a <2		Con deficiencias			
De =>2 a 3		Ineficiente			

Fuente: Matriz de Control Interno

Elaboró: Equipo auditor

Como se observa en la imagen, la calificación de los cinco componentes de control interno, que incluyen 25 ítems evaluados, es de 0,120, que corresponde a “**adecuado**”, riesgo combinado promedio bajo y riesgo de fraude bajo. La calificación total del diseño y efectividad de los controles es de 1.678 que corresponde a “**parcialmente adecuado**”. Y la calificación final de control interno es de 1.798, que corresponde al concepto “**con deficiencias**”.

Objetivo específico 5.

Atender las denuncias e insumos asignados, en relación con la ejecución de los recursos del Programa Guajira Azul y el PDA- Guajira.

En desarrollo de la Actuación Especial, el equipo auditor tramitó la denuncia con código SIPAR 2021-211017-80444-D Dpto. Guajira- municipio El Molino, por presunto incumplimiento del objeto del Contrato de obra No.006 del 2020 celebrado entre Omicrón del Llano S.A.S. Nit 900.204.854-4 y el departamento de La Guajira Nit. 892.115.015-1. El contrato se suscribió para la construcción de obras de optimización hidráulica del Sistema de Acueducto del municipio El Molino- La Guajira, con un término de ejecución de seis (6) meses calendario por un valor de \$2.411.088.911, manifestando el denunciante que se encuentra incompleto y no se mejoró la eficiencia en el uso de la presión y la energía usada, todo sigue igual que antes de la supuesta intervención, a pesar de todo el dinero que se destinó para mejorar la prestación de este servicio básico esencial de agua.

Se recibió el Derecho de Petición No. 2021-222097-82111-SE, el cual manifiesta que la Administración Temporal - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no ha respondido de manera favorable, ni respetando la legislación que se ha emitido, con el fin de reducir el fenómeno de la corrupción en el desarrollo de las diferentes modalidades de contratación en el sector público. *El riesgo en materia de corrupción en contratación pública al interior de la administración temporal en la actualidad resulta ser alto, esto en gran medida por la cantidad de contratos que deben realizarse, la falta de planeación del mismo y la poca supervisión que se ejerce sobre los mismos.* A éste derecho de petición se le dio respuesta mediante SIGEDOC No. 2021EE0192508 de fecha ocho (8) de noviembre de 2021, informándole al peticionario que la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada de La Guajira, adelanta la Actuación Especial de Fiscalización al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Programa Guajira Azul y PDA Guajira, Vigencias 2018, 2019 y 2020, motivo por el cual, una vez liberado, se le informará al peticionario de la publicación del presente informe,

De igual manera, se recibió como insumo de la actuación especial de fiscalización, la alerta generada por la Contraloría Delegada Para Población Focalizada - Dirección de Orientación del Control Fiscal la denuncia No. 2021- relacionada con el contrato 006 de 2019, ejecutado con recursos del Plan Departamental de Agua - PDA departamento de La Guajira, dando como resultado un hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria, por lo anterior se emitirá respuesta al denunciante.

En desarrollo de la atención de la denuncia código SIPAR 2021-211017-80444-D se determinó el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 21. Planeación Contrato No. 006 de 2020. (A-D-F)

La Constitución Política en el artículo 209 establece: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”.

Ley 489 de 1998 artículo 3o. 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.”

Artículo 3 de la Ley 610 de 2000, “GESTION 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 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. “DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Ley 80 de 1993 en el artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

“1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Iguales exigencias podrán hacer al garante.

2. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

3. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4. 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.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

“Artículo 14. de los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta ley.

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente.

Consejo de Estado Sala De Consulta Y Servicio Civil Consejero ponente: GERMÁN BULA ESCOBAR (E)

Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278)

Actor: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

(...)

Advierte la Sala previamente, que la figura de la suspensión en la contratación estatal no es estática ni uniforme en su definición y eficacia. Antes bien, tiene alcance y produce efectos distintos: (i) en función del momento en el que se produce (durante el proceso de selección del contratista, o bien durante la ejecución del contrato); o (ii) por las causas que la originen (fuerza mayor, caso fortuito o en procura del interés público), o (iii) en función de ser imputable a los incumplimientos de las partes, o necesaria ante una modificación del contrato, o (iv) por la forma en que ocurre, se acuerde o consigne su ocurrencia (mediante cláusula contractual, por acta acordada entre las partes por razones de interés público, o de facto, ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito), o (v) por sus efectos en el tiempo (transitoria o “indefinida”) y, (vi) por la magnitud de la afectación en el cumplimiento de las obligaciones del contrato (parcial o total). (...) Sea pues lo primero advertir

que, en estricto sentido, el contrato no cesa con la suspensión, sino que sigue vigente, en estado potencial o de latencia, pues mientras la terminación de un contrato afecta como es obvio su subsistencia misma, la suspensión afecta las obligaciones que a las partes les resulta temporalmente imposible de cumplir.

(...)

SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL CONTRATO ESTATAL – Causales El acuerdo sobre la suspensión temporal de la ejecución de los contratos debe resultar siempre provechoso para los intereses públicos. Por fuerza de la definición y de la finalidad que encierra la suspensión de la ejecución del contrato, es requisito sine qua non la presencia de una causa válida y suficiente que justifique su uso. De lo contrario, podría constituir simple y llanamente una mampara que oculte el incumplimiento injustificado del contrato o un mecanismo para prorrogar indebidamente el plazo. Aun cuando la ley no regula actualmente la suspensión del contrato estatal, la jurisprudencia ha reconocido que puede producirse por razones de fuerza mayor y caso fortuito, o en procura de la satisfacción del interés público y de la continuidad normal en la ejecución de lo contratado.

(...)

Así las cosas, la suspensión acordada de la ejecución de los contratos no puede convertirse en un mecanismo para amparar incumplimientos de cualquiera de las partes, o corregir los efectos del incumplimiento, pues no está concebida como una figura que exonere a la entidad estatal de su deber de planeación, ni el deber del contratista de cumplir cabalmente sus obligaciones. Su finalidad es preservar el vínculo contractual cuando surgen eventos de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impidan temporalmente la ejecución del negocio jurídico. Recuerda la Sala que, si bien la tarea de la Administración en la contratación estatal es velar por la protección del interés público ínsito en los contratos estatales, que compromete el cumplimiento de necesidades impostergables de la comunidad, dicha finalidad no habilita a las entidades para utilizar cualquier medio en el logro del interés público propuesto. Por el contrario, las herramientas jurídicas que decida utilizar el Estado para cumplir este fin deberán ser legítimas y estar plenamente justificadas.

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su Artículo 34 numeral 2 establece: Deberes “...Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

Contrato de obra No. 006 de 2020

Objeto: Construcción de Obras de Optimización Hidráulica del Sistema de Acueducto de El Molino, Departamento de La Guajira.

Contratante: Administración Temporal para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico del Departamento de La Guajira.

Contratista: Omicrón del Llano S.A.S

Valor: Dos Mil Cuatrocientos Once Millones Ochenta y Ocho Mil Novecientos Once pesos (\$2.411.088.911)

Plazo de Ejecución: El plazo de ejecución será de seis (06) meses calendario

Fecha de Suscripción: Dieciséis (16) de enero de 2020

Fecha de Inicio: Veinticuatro (24) de junio de 2020

Fecha de Terminación: Veintitrés (23) de diciembre de 2020

Fecha de Suspensión 1: Veintiuno (21) de diciembre de 2020

Fecha de Reinicio 1: Ocho (08) de febrero 2021

Fecha Modificadorio No.01: Ocho (08) de febrero 2021 – Prórroga plazo adicionado: tres (3) meses

Nueva fecha de terminación: Nueve (09) de mayo de 2021

Fecha Modificadorio No.02: Cinco (05) de abril de 2021 – Aprobación Balance N° 01

Modificación Cláusula Tercera – Especificaciones Técnicas de Construcción.

Fecha suspensión No. 2: Primero (01) de mayo de 2021

Fecha de Reinicio 2: Treinta (30) de junio de 2021

Nueva fecha de terminación: Siete (07) de julio de 2021

Fecha Modificadorio No.03 Siete (07) de Julio de 2021

Nueva fecha de terminación: Seis (06) de agosto de 2021

Fecha suspensión No.3: Veintitrés (23) de julio de 2021

Nueva fecha de terminación: Veintitrés (23) de septiembre de 2021

Fecha Modificadorio No.04 Nueve (09) de agosto de 2021 Balance de Obra E Ítems no Previstos No.02.

Nueva fecha de reinicio:15 de octubre de 2021

Contrato de obra No. 006 de 2020, suspendido por tercera vez mediante acta de suspensión No.3 del 23 de julio de 2021 y con fecha de reiniciación para el 15 de octubre de 2021, con un avance de obra del 97%. Examinada dicha acta se evidenció, que se origina, porque el contratista no ha podido instalar el macro medidor No. 2, y presenta a la entidad 2 alternativas.

1. Realizar una adición al contrato en valor por \$13.726.406 que correspondería al costo del desvío de la tubería para ubicar el macro medidor No. 2 en el sector hidráulico No. 2, y la entidad realizaría los tramites de la servidumbre con la secretaria de planeación municipal para el desvío de la tubería.
2. Hacer entrega del macro medidor y los accesorios a la empresa operadora.

Es preciso señalar que la suspensión No.3 del contrato 006 de 2020, tiene relación con la instalación del macro medidor No.2, momento que no ha sido superado, de conformidad con la información suministrada por la entidad, de igual manera, no

reposan archivos documentales que justifiquen la mencionada circunstancia, en este sentido, esa ocurrencia era un hecho previsible durante la ejecución del contrato, toda vez, que el hecho que el contratista no haya podido instalar el macro medidor No. 2 obedece a que en las cantidades contractuales iniciales al momento de hacer la ejecución de la respectiva actividad, la cajilla donde va ubicado el macro medidor se encuentra localizada dentro de un tramo de placa huella existente, situación que debió preverse en los respectivos estudios previos; sobre lo cual es importante hacer alusión al pronunciamiento del *CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278) “Así las cosas, la suspensión acordada de la ejecución de los contratos no puede convertirse en un mecanismo para amparar incumplimientos de cualquiera de las partes, o corregir los efectos del incumplimiento, pues no está concebida como una figura que exonere a la entidad estatal de su deber de planeación, ni el deber del contratista de cumplir cabalmente sus obligaciones”.*

Ahora, mediante comunicado con SIGEDOC No. 2021ER0144298 con fecha de 14/10/2021 cuyo asunto es la entrega de acta de recibo del macro medidor No.2 con sus respectivos accesorios complementarios por parte de Omicrón del Llano S.A.S a la empresa operadora del servicio Veolia S.A E.S.P, se evidencia la respectiva entrega formal del macro medidor No. 2 a la empresa prestadora del servicio Veolia S.A E.S.P mediante acta de entrega de fecha de 27 de septiembre de 2021, fecha posterior a la de la vista técnica especial realizada los días 20-21-22 de septiembre de 2021. De acuerdo a las instrucciones de la entidad contratante se optó por tomar la alternativa No. 02 estipulada en el acta de suspensión No. 3, la cual consiste en entregar los componentes correspondientes a macro medidor No. 2 con sus respectivos accesorios.

Lo cierto es que se realizó la respectiva entrega formal del macro medidor No.2 y accesorios por parte del contratista a la empresa operadora del servicio Veolia S.A E.S.P para que sea esta empresa quien se encargue de la instalación, lo que demuestra que en la actualidad este artefacto se suministró, mas no se instaló como se estipuló en el contrato, lo que implica que ese macro medidor no cumple el objeto y función para el cual fue contratado, en la siguiente tabla se ilustrara el valor del suministro del macro medidor No. 2 con sus accesorios, así:

Tabla No. 19
Suministro de Macro medidor y accesorios entregados – No instalados (Cifras en pesos)

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR
N.P.4.1.18	UNION DRESSER HD DE 6" PVC A HD	UND	2	579.494
N.P.4.1.19	NIPLES PASA MURO HD LXB DE 6" ISO2531	UND	2	1.895.184
N.P.4.1.20	NIPLE HD BXB DE 4" DE 0.20M	UND	2	919.384

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR
N.P.4.1.21	TEE HD BXB DE 6" X 6" X 4"	UND	4	3.171.568
N.P.4.1.22	CODO HD DE 4" X 90° BXB	UND	2	749.716
N.P.4.1.23	VALVULA DE COMPUERTA HD BXB DE 4"	UND	1	1.023.800
N.P.4.1.24	CONJUNTO DE VALVULA VENTOSA ANTIFRAUDE DOBLE CAMARA TRIPLE ACCION BRIDADA 4"	UND	2	3.015.200
N.P.4.1.25	VÁLVULA DE COMPUERTA ELÁSTICA C.R.M Ø6" B-B EN MACROMEDIDOR	UND	2	3.015.200
N.P.4.1.26	FILTRO EN "Y" CON VALVULA DE BOLA 6"	UND	1	1.947.192
N.P.4.1.27	NIPLE HD BXB DE 6" DE 0.50M	UND	3	2.378.676
N.P.4.1.28	UNION DRESSER HD DE 6"	UND	1	289.747
N.P.4.1.29	MACRO MEDIDOR HD BXB DE 6"	UND	1	2.291.000
N.P.4.1.30	NIPLE HD BXB DE 4" DE 1.9M	UND	1	1.292.692
N.P.4.1.31	NIPLE HD BXB DE 4" DE 1.5M	UND	1	1.173.692
	COSTO DIRECTO			23.742.545
	AIU		35,25%	8.369.247
	COSTO TOTAL			32.111.792

Fuente: Actas parciales
Elaboro: Equipo auditor

La anterior situación denota inobservancia al principio de planeación en el contrato de obra, al no preverse la situación descrita frente a la existencia de una placa huella, que fue el obstáculo alegado por el contratista para la no instalación del macro medidor No.2 de 6" y sus accesorios, y que se haya cancelado el valor de tales equipos (descontándose el valor de la instalación), sin que dichos elementos cumplan la función o finalidad establecida en el contrato, generándose un daño al patrimonio del estado por \$32.111.792.

Respuesta de la entidad:

"En ese sentido, nos permitimos relacionar que no se puede exigir prever el desviar un tramo de tubería para la instalación de un macro medidor si los estudios previos y diseños iniciales en ningún momento contemplaron la incidencia legal de los predios que contienen la tubería de suministro, de igual manera el papel que jugó el operador de la PTAP, que durante la ejecución del proyecto dio la impresión de que apenas se enterara del alcance y requerimientos para la ejecución del contrato, es de recordar que para eso es la etapa de consultoría, y dentro de ella se alimentan todos los datos en incidencias que se deben prever para la ejecución, este tipo de situación no está como antecedente en ningún documento y si bien es cierto no es posible ejecutar el segundo macro medidor dentro de las condiciones actuales de este contrato en tanto no se adicione el recurso necesario, no es por falta de planificación de los intervinientes en el contrato de ora No.006 de 2020 si no, por falta de previsión en un contrato de consultoría que no cumplió con el alcance de la necesidad que debía satisfacer, ya sea por la incertidumbre que es común en este tipo de contratos

o por la falta de cooperación en el suministro de información por parte del operador del servicio en el momento que socializó y dio visto bueno al proyecto antes del proceso de ejecución.

*Finalmente, el área técnica de la administración temporal emite concepto aprobatorio para recibo como suministro del macro medidor al igual que los elementos y accesorios respectivos para la instalación del mismo deben ser recibidos como suministro por parte de la entidad contratante, y ser entregados al operador bajo el compromiso de que estos sean instalados por él, en el municipio El Molino, para la correcta ejecución y cumplimiento del contrato de obra 006 de 2020 el cual es la **OPTIMIZACIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE DEL MUNICIPIO DE EL MOLINO, DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA**”*

Análisis de la respuesta:

Respecto a lo manifestado por la entidad, de que no se puede exigir prever el desviar un tramo de tubería para la instalación de un macro medidor si los estudios previos y diseños iniciales en ningún momento contemplaron la incidencia legal de los predios que contienen la tubería de suministro, y de igual manera el papel que jugó el operador de la PTAP, que durante la ejecución del proyecto dio a entender que apenas se enterara del alcance y requerimientos para la ejecución del contrato, es de recordar que para eso es la etapa de consultoría, y dentro de ella se alimentan todos los datos e incidencias que se deben prever para la ejecución. Esta ocurrencia si es un hecho previsible durante la ejecución del contrato, toda vez, que el suceso que el contratista no haya podido instalar el macro medidor No. 2, obedece a que, en las cantidades contractuales iniciales al momento de hacer la ejecución de la respectiva actividad, la cajilla donde va ubicado el macro medidor se encuentra localizada dentro de un tramo de placa huella existente, situación conocida por el contratista durante la ejecución del contrato y que fue la que obstaculizó el cumplimiento total de las actividades contratadas.

Es preciso señalar que la no instalación del macro medidor No. 2, y la entrega de éste a la empresa operadora, ocasionó que la entidad pagara al contratista el valor correspondiente al dispositivo y sus accesorios, sin que estos generaran la utilidad y funcionalidad, para lo cual estaban contratados.

Lo anterior configura un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y alcance fiscal por \$32.111.792.

Igualmente, se recibió como insumo el Boletín de Alertas Tempranas No.9 y la Sentencia T302 de 2017, mediante la cual se declaró *la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el Departamento de la Guajira*), dentro de la AEF que se adelanta al Programa Guajira Azul y PDA Guajira, a fin de realizar seguimiento en el marco de la presente actuación especial de fiscalización Programa Guajira Azul y PDA Guajira.

Como resultado de la verificación de estos insumos frente a la gestión adelantada por la AT APSB durante las vigencias objeto de la actuación especial, se estructuró el siguiente hallazgo.

Hallazgo No. 22. Cumplimiento Sentencia T-302 de 2017. (A-D).

La Constitución Política en el artículo 2 - Son fines esenciales del Estado: “...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares...”.

La Constitución Política en el artículo 209 establece: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...”.

Art. 3 de la Ley 489 de 1998. 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.

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, en su Artículo 34 numerales 1 y 2 establece: Deberes “...Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

“Artículo Segundo Sentencia T-302 de 2017.- DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de

los niños y niñas del pueblo Wayúu, antes el incumplimiento de los parámetros mínimos constitucionales aplicables a las políticas públicas del Gobierno Nacional, del Departamento de La Guajira, de los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia y de las autoridades indígenas con jurisdicción en esos municipios”.

“Artículo Cuarto Sentencia T-302 de 2017.- ADOPTAR los siguientes objetivos constitucionales mínimos, los cuales deberán ser cumplidos por medio de las acciones que establezcan las entidades públicas en el marco del Mecanismo Especial, en los términos y plazos señalados en el apartado 9 de las consideraciones, numeral 9.3.5.2 Rendición de cuentas y cronograma), y cuyas metas serán medidas de acuerdo con los indicadores que se establezcan en el marco del Mecanismo Especial: (1) aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua, (...).”

En el numeral 9.1.3.5 de la Sentencia T-302 de 2017, la Corte Constitucional, señala *“La solución del problema compromete la intervención de varias entidades”.*

En el numeral 9.3 de la Sentencia T-302 de 2017, la Corte Constitucional, señala. *“Acciones a realizar, En el marco del mecanismo de seguimiento, cada actor mencionado, en virtud de sus competencias constitucionales y legales, y según los roles previamente descritos, deberá, realizar las siguientes acciones: (1) tener en cuenta y responder adecuadamente las propuestas que ya han presentado las autoridades wayúu y la Defensoría del Pueblo. (2) Con base en esa evaluación, construir de forma conjunta las acciones a tomar, los plazos y metas, así como los indicadores que permitirán evaluar lo hecho. (3) Mantener el acompañamiento permanente del Ministerio Público, en especial en el diseño e implementación de las medidas que se identifiquen como urgentes y necesarias. (4) Realizar la verificación de lo actuado judicialmente. (5) Establecer espacios de rendición de cuentas y un cronograma para saber en qué momento se debe dar.*

Manual Operativo (PDA) Planes Departamentales de Agua (PDA). Es un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos, y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales, las personas prestadoras de los servicios públicos, las comunidades organizadas y, la implementación efectiva de esquemas de regionalización y asociativos comunitarios.

La inversión prevista por la AT-APSB para el componente infraestructura en la zona rural contenida en los Planes Anuales Estratégicos de Inversión (PAEI) en las 3

vigencias auditadas, asciende a \$90.947.611.746: pre inversión \$8.058.195.115 e inversión \$82.889.416.631.

No obstante, la contratación suscrita para ese componente y la zona correspondiente a los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia, en las vigencias 2018, 2019 y 2020, ascendió a \$18.406.571.293, con la suscripción de 13 contratos, de los cuales 3 están terminados, 5 suspendidos y 5 en ejecución, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 20
Contratos suscritos por la AT-APSB para zona rural los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia
vigencias 2018-2019-2020

Contrato No	Año	Objeto	Valor Final	Estado 31/07/2021	Avance general (%)
3	2018	Consultoría para los estudios y diseños de micro acueductos para abastecimiento de agua en las comunidades indígenas La Loma, El Arroyo, Guayabito y Campo Alegre en el área rural del distrito de Riohacha	\$1.799.511.120	Terminado	100%
4	2018	Estudio para caracterización y perforación de un pozo profundo, como fuente hídrica de acceso al agua para la comunidad indígena rural dispersa de Sararao, Municipio de Maicao, Departamento de La Guajira	\$318.075.100	Terminado	100%
2	2019	Formulación de los Programas de Uso Eficiente y Ahorro del Agua PUEAA del municipio de Uribia y de los centros poblados de San Juan del Cesar: El Placer, Los Cardones, El Hatico de los Indios, Guayacanal, El Totumo, Corral de Piedra y Villa del Río; de los centros poblados del municipio Riohacha: Tomarrazon y Matitas y la actualización del PUEAA de la cabecera municipal de La Jagua del Pilar.	\$127.392.500	Suspendido	98%
4	2019	Consultoría para la formulación de los planes maestros de los sistemas de acueducto y de alcantarillado del Municipio de Uribia, Departamento de La Guajira"	\$1.592.071.250	Suspendido	75%
11	2019	Consultoría para estudios, diseños y viabilización de los proyectos para el sistema de abastecimiento de agua en: Mayapo/Manzana, El Pájaro – Municipio De Manaure, Siapana, Poropo, Guayabal, Bahía Hondita Del Municipio de Uribia Y Riohacha 1 y 2, mediante el esquema de Pilas Públicas	\$710.255.071,48	Suspendido	98%
12	2019	Consultoría para la elaboración de diagnóstico integral sectorial para zona rural nucleada y formulación de estrategia de aseguramiento de la prestación de los servicios, corregimientos priorizados de Riohacha, Maicao y otros	\$767.638.763,53	Terminado	100%
1	2020	Ejecución de estudios, diseños, construcción y puesta en funcionamiento de los proyectos de optimización hidráulica de los sistemas de acueducto de los corregimientos de Monguí y Villa Martín, del distrito especial, turístico y cultural de Riohacha, departamento de La Guajira	\$4.637.537.182,96	En ejecución	8%

Contrato No	Año	Objeto	Valor Final	Estado 31/07/2021	Avance general (%)
2	2020	Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera, Jurídica, Social, SISO y Ambiental para la Ejecución de Estudios, Diseños, Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Proyectos de Optimización Hidráulica de los Sistemas de Acueducto de los Corregimientos de Monguí y Villa Martín, del Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, Departamento de La Guajira.	\$471.316.755	En ejecución	8%
3	2020	Construcción de Pilas Públicas en la alta y media Guajira Romonero	\$4.306.023.664	En ejecución	49%
7	2020	Servicios de consultoría para la legalización de concesiones de agua en centros poblados de San Juan del Cesar (los Haticos),(Los Ponderos),(Lagunita), de Maicao (Vocacional Carraipia), de Riohacha (La Loma, Guayabito, Campoalegre y El Arroyo)	\$122.249.888	Suspendido	98%
13	2020	Contratar los servicios de consultoría especializada para el diagnóstico integral sectorial para zona rural dispersa y formulación de estrategia de aseguramiento de la prestación de los servicios	\$1.080.000.000	En ejecución	65%
16	2020	Contrato 016-2020 Elaboración Planes Maestros y Diseño proyectos prioritarios de Manaure	\$1.498.699.998	En ejecución	40%
17	2020	Contrato 017-2020 Revisión especializada de los diseños producto de consultorías del sector urbano y rural	\$975.800.000	Suspendido	34%
TOTAL			\$18.406.571.293		

Fuente: Información de contratos Guajira Azul ejecutados por la AT.
Elaboró: Equipo auditor.

Con este grado de avance y estado de la contratación suscrita por la AT-APSB, para la zona rural de los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia, en las vigencias auditadas, no se cumple el objetivo de aumentar la cobertura de agua potable en las zonas rurales de los municipios en mención. Sin embargo, partiendo del conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos, la AT-APSB logró la intervención, en el sector APSB zona rural, de otros actores con inversión que ascendió, en esos mismos municipios, a \$24.028.346.780, como se muestra en la siguiente tabla. Estas intervenciones se encuentran terminadas en un 90% o más, contrario a lo que sucede con las intervenciones directas de la AT-APSB.

Tabla No. 21
Intervenciones Otros Actores zona rural municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia

Tipo	Objeto	Valor Total (Millones)	Fuente de los recursos	Estado Actual	Vigencia
Obra	Módulo pila pública Sararao, zona rural dispersa del municipio de Maicao	\$4.099.960.933	Recursos de la estrategia nacional de	Terminado	2019

Tipo	Objeto	Valor Total (Millones)	Fuente de los recursos	Estado Actual	Vigencia
			obras por impuesto		
Obra	PTAP de Vereda Ebanal corregimiento Tigreras, Distrito Riohacha	\$116.500.000	Recursos de Cooperación	Terminado	2020
Obra	Construcción sistema de bocatoma al mar, estación de bombeo y línea de impulsión de Manaure.	\$ 3.568.000.000	Recursos municipales	Terminado	2019
Obra	Módulo Casa Azul Manaure en zona rural dispersa del municipio de Manaure	\$ 4.931.908.154	Recursos del Empréstito BID Rural a cargo de la Nación	Terminado	2018
Obra	PTAP Vereda Pelechua, corregimiento de Tigreras, Distrito Riohacha	\$75.000.000	Recursos de Cooperación	Terminado	2020
Obra	PTAP Vereda Comejenes, corregimiento de Choles, Distrito Riohacha	\$ 60.000.000	Recursos de Cooperación	Terminado	2020
Obra	PTAP corregimiento Barbacoa, Distrito Riohacha	\$60.000.000	Recursos de Cooperación	Terminado	2020
Obra	Módulo pila pública Wimpeshi en zona rural dispersa del municipio de Maicao.	\$5.976.245.088	Recursos de la estrategia nacional de obras por impuesto	Terminado	2019
Obra	Módulo Pilas Públicas Amaripa, en zona rural dispersa del municipio de Maicao.	\$5.140.732.605	Recursos de la estrategia nacional de obras por impuesto	Ejecución	2020
Consultoría	Consultoría Estructuración 8 Módulos Pilas Públicas COSUDE-UNICEF. Riritana, Amaripa, Romonero, Flor de La Guajira, Punta Espada, Puerto Estrella, Sichichon, La Gloria.		Recursos de Cooperación	Terminado	2019
Consultoría	Consultoría Estructuración Módulos Pilas Públicas adicionales convenio COSUDE UNICEF (Puerto Virgen, Morrocomana (Flor del Paraíso), Cotoprix, Riohacha 3 y Riohacha 4)		Recursos de Cooperación	Ejecución	2020

Tipo	Objeto	Valor Total (Millones)	Fuente de los recursos	Estado Actual	Vigencia
TOTAL		\$24.028.346.780			

Fuente: Relación de contratos Guajira Azul otros actores 2018 al 2020

Elaboró: Equipo Auditor

Además de lo anterior, en el marco de las acciones definidas en la Sentencia T-302 de 2017, de construir de forma conjunta las acciones a tomar, los plazos y metas, así como los indicadores que permitirán evaluar lo hecho, la AT-APSB le entrega a la CGR la “Matriz Propuesta Oferta Institucional MVCT T-302 versión final”, en la cual se informan las intervenciones del MVCT en cada uno de los entes territoriales objeto del pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-302 de 2017, que van de febrero de 2021 a diciembre de 2023 para el municipio de Riohacha, y en los otros municipios se repiten los acuerdos transcritos en Riohacha.

Lo anterior, permite decir que las acciones adelantadas en cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017, se ejecutan desconociendo lo preceptuado por la Corte Constitucional en la referida sentencia, numeral 9.1.3.5, en el sentido que la solución del problema compromete la intervención conjunta y articulada de varias entidades y otros actores, y por lo tanto se deben construir de esa forma las acciones a tomar, de acuerdo al numeral 9.3.

La situación descrita, obedece al retraso en la ejecución de los contratos suscritos (consultoría – obras) y la baja ejecución de recursos, afectando la eficacia, ya que las actividades u operaciones y los resultados no se logran de manera adecuada y en concordancia con los objetivos y metas previstas, tanto que el informe bimestral de seguimiento y avance PEI 2020 del periodo noviembre – diciembre, señala que de acuerdo con las Metas fijadas en el Plan Estratégico de Inversiones – PEI: Capítulo 2020, presenta el avance, referido a la meta de “Aumento Cobertura zona rural al 70%”, del 1,3% con la siguiente aclaración: “Aun no se registran avances ya que los proyectos previstos fueron viabilizados en diciembre, sin embargo, se registran avances del indicador generados por otros proyectos que se desarrollan en el marco del programa Guajira Azul. Las nuevas consultorías para estructuración de proyectos están en contratación”.

Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

La entidad en su respuesta, expone como la entidad viene ejecutando acciones en cumplimiento de la Sentencia T 302 de 2017, señalando que en el marco de sus competencias, “ha propuesto el “Modelo de Distribución de Agua para la Población Rural Dispersa” para la alta y media Guajira, también llamados módulos de pilas públicas, que constan de un componente de infraestructura (fuente de agua y captación – planta de tratamiento de agua y pilas públicas), un componente de

aseguramiento de la prestación y un componente de gestión social, a fin de asegurar la sostenibilidad técnica, ambiental y financiera de las mismas.

Luego hace referencia al soporte jurídico para implementar un modelo de distribución de agua a través de pilas públicas, considerando como elementos fundamentales para su sostenibilidad el aseguramiento de la prestación del servicio a través de tres niveles: (1) la comunidad organizada puede operar las pilas, lo que permite respetar su autonomía y toma de decisiones, (2) esquemas asociativos de segundo nivel y prestadores pueden prestar asistencia técnica y operar las plantas de tratamiento y, (3) la estructuración de un esquema de asistencia técnica departamental y el componente de gestión social.

Así mismo, al recabar sobre sus competencias, señala que en el marco de estas funciones, y en aras de ejecutar las soluciones estructurales para el acceso a agua potable, este Ministerio y la Administración Temporal de APSB de La Guajira en articulación con los entes territoriales de los municipios de Uribí, Manaure, Maicao y Riohacha, han impulsado replicar el “Modelo de distribución de agua potable para las comunidades indígenas wayuu de la zona rural dispersa de la alta y media Guajira”, con las acciones de planeación y estructuración de los proyectos de esquemas diferenciales informados en respuestas previas, para lo cual ha sido necesario sumar los esfuerzos de diferentes actores de la región tales como el departamento, municipios, cooperación, banca multilateral y empresas privadas; todo orientado a alcanzar las metas trazadas por la estrategia Guajira Azul, en especial la relacionada con la cobertura de agua potable en la zona rural de la alta y media.

Continúa la empresa, resulta relevante señalar que la ejecución se ha visto afectada por circunstancias tales como: el proceso de concertación de los Planes de Acción de los Municipios con el PDA, las declaratorias desiertas de procesos de selección, los efectos de la pandemia del COVID 19, entre otras situaciones, por lo que resultan relevantes las siguientes consideraciones:

Para la contratación final de los proyectos se deben agotar todas las fases de planeación conforme a la reglamentación del sector y el régimen de contratación de la entidad, en lo que tiene que ver con la estructuración de estudios y diseños, viabilización de los proyectos con el cumplimiento de los requisitos técnicos, presupuestales y jurídicos para su ejecución, contemplados en las Resoluciones 0330 de 2017, 0844 de 2018 y Resolución 661 de 2019; además de las actividades administrativas, presupuestales y jurídicas de las fases de asignación de recursos necesarios para la ejecución de la infraestructura después de obtenida la viabilidad.

No obstante, en aras de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en el marco de la sentencia T-302 de 2017, para solventar el estado de cosas inconstitucional en el departamento, se ha diseñado Guajira Azul como estrategia de articulación que ha logrado incorporar iniciativas de cooperación interinstitucional (público y privada), con las cuales se busca aunar esfuerzos para la superación del estado de cosas inconstitucional.

Por otro lado, los resultados en la ejecución obedecen también a las dificultades suscitadas por la emergencia sanitaria y económica decretada por el Gobierno Nacional, como consecuencia del COVID 19, y las implicaciones que la pandemia ocasionó en temas de movilidad, abastecimiento, disponibilidad de mano de obra e insumos, retrasando la ejecución de los proyectos con dificultades en su normal desarrollo, generando retrasos y reprogramaciones en la entrega de las obras. Se pueden mencionar situaciones como: suspensión de proyectos, bajos rendimientos en la ejecución, demoras en la adquisición de suministros e implementación operativa de los protocolos.

Para resaltar los efectos de la pandemia referencia la entidad, al informe de la Universidad Nacional denominado: "Impacto de la pandemia covid-19 sobre la economía colombiana. Una pandemia temporal con efectos permanentes"

Por otro lado, como agravante de esta situación, los cronogramas de ejecución también se vieron afectados como consecuencia de las intensas lluvias del último trimestre del 2020, intensificadas por los huracanes Iota y Eta, lo que provocó inundaciones repentinas, deslizamientos que afectaron significativamente la planeación y el cumplimiento de los objetivos propuestos. En el departamento de La Guajira varios municipios declararon la situación de calamidad pública por esta situación, es el caso por ejemplo de los municipios de Uribia, Manaure, Maicao y otros.

En referencia a la comparación realizada entre el avance de las intervenciones adelantadas por el PDA frente a los desarrollados por otros actores, es necesario aclarar que el PDA no ha recibido los proyectos estructurados y viabilizados por parte de los municipios para poder dedicar sus esfuerzos a la ejecución, sino que por el contrario, ha debido primero prestarle asistencia técnica a los municipios para determinar los proyectos necesarios, luego debió apoyarlos en la ejecución de los estudios y diseños, gestionando el apoyo de la cooperación o contratando las consultorías; y posteriormente en la formulación y viabilización de los proyectos con todos los trámites que ello implica, ya que el PDA no puede ejecutar la construcción de obras que no hayan sido viabilizadas según lo dispuesto en las normas citadas previamente.

Atendiendo al hecho que la Ley 142 de 1994 asigna la responsabilidad de la adecuada prestación de los servicios a los municipios, y por tanto, la planificación de los proyectos de desarrollo sectorial es competencia de éstos, se puede entender justamente que la baja capacidad institucional y técnica en la planificación de los municipios ha sido el principal inconveniente que ha enfrentado esta Administración Temporal, ya que desde el inicio de sus actividades en el año 2017, no encontró ningún proyecto estructurado ni viabilizado por parte de los entes territoriales para realizar el apoyo financiero, por lo cual, desde el 2018 la AT APSB debió dedicar sus esfuerzos a apoyar a los municipios en definir los proyectos sectoriales de desarrollo, y posteriormente a contratar su diseño y formulación para poder viabilizarlos, actividades que han tomado tiempo considerable, especialmente por la pandemia, tomando mayor tiempo en los procesos institucionales, en especial los de Corpoguajira, y con las alcaldías, que aún no terminaban de hacer los trámites de legalización de predios para las obras, ni los trámites ambientales de permisos o concesiones, que son los principales factores que han contribuido al retraso de los procesos de viabilización de proyectos.

Así las cosas, es de resaltar que no es comparable con la dinámica de una entidad privada que autogestiona sus procesos a través de contratación de régimen privado, o que recibió los proyectos viabilizados y que no se ve condicionada a cumplir cada uno de los requisitos administrativos, presupuestales y jurídicos de la contratación pública, así como a cumplir las etapas de articulación de acciones con las comunidades y entidades territoriales en cumplimiento de las normativas del sector.

Por otro lado, sobre el mecanismo especial de seguimiento, es importante mencionar que este, así como toda la articulación estatal está en cabeza de la Consejería para las Regiones. Sobre el particular la Corte presentó las pautas mínimas que se deben tener en cuenta frente al mecanismo y que sustentan su doble concepción como espacio de articulación y como conjunto de medidas, así:

- *El mecanismo especial de seguimiento como espacio de articulación, donde la Corte señala que debe estar conformado por las autoridades a cargo de formular, ejecutar y evaluar la política*

pública de la cual depende el goce efectivo de los derechos tutelados, esto es: entidades del gobierno nacional (demandadas y vinculadas por la Presidencia) y entidades territoriales (Gobernación y alcaldías de municipios accionados).

Siguiendo estas instrucciones, mediante Decreto 100 del 28 de enero de 2020 se creó la Comisión Intersectorial para el departamento de la Guajira, que está integrada por entidades del Gobierno nacional, y que incluye la posibilidad de contar con un comité territorial en el que pueden participar el gobernador de la Guajira y los alcaldes de los municipios del departamento. Además, dicho comité cuenta con la participación de las autoridades indígenas y de la sociedad civil, representada por organizaciones y expertos, quienes podrán participar del seguimiento como veedores ciudadanos. Por último, cuenta con la intervención de autoridades de acompañamiento y supervisión tales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Superior de Riohacha y la Corte Constitucional, entidades que velarán por la protección de los derechos tutelados y por el cumplimiento de las órdenes de la sentencia.

Por otra parte, la Corte Constitucional expone que el mecanismo especial de seguimiento también debe ser entendido como el conjunto de medidas contenidas en la sentencia, y en otras órdenes judiciales concurrentes, cuya finalidad sea la de garantizar el goce efectivo de los derechos de los niños y niñas del pueblo wayuu e indica que, en el marco del mecanismo, le corresponde a cada uno de los actores mencionados, en cumplimiento de sus funciones según sus roles.

- El mecanismo especial de seguimiento como conjunto de medidas, donde la Corte Constitucional reconoce que las entidades vinculadas a la sentencia T-302 de 2017, deben atender un volumen importante de órdenes judiciales y de pronunciamientos internacionales relacionados con la Guajira, y en esa medida solicita que se haga una lectura armónica de todos los fallos para lograr compatibilidad en su cumplimiento, en particular con la sentencia T-466 de 2016, respecto de la cual pide que sus órdenes sean interpretadas como complementarias a las de la T-302.

Esto significa, que el concepto de mecanismo es un concepto amplio que abarca más de una sentencia y que involucra no sólo a las entidades del gobierno (nacional y territorial), sino también a las autoridades indígenas, a la sociedad civil, a los organismos de control y a las instancias judiciales.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que el Mecanismo Especial de Seguimiento como ente de articulación fue creado a través del Decreto 100 del 2020, y su reglamento fue aprobado por las entidades partes en votación convocada en la sesión celebrada el día 29 de abril de 2020, y que aún no está vigente, debido a que requiere la aprobación de las comunidades indígenas, garantizando así su derecho de participación en los asuntos que les afecte, lo cual será resultado de la consulta previa próxima a desarrollarse.

Por lo anterior, se solicita muy amablemente al ente de Control, liberar esta observación administrativa, debido a que como se ha evidenciado, la AT-APSB viene adelantando todas las acciones pertinentes para el ejercicio de cumplimiento de las ordenes establecidas en la Sentencia T – 302, de acuerdo con sus competencias y coordinando acciones sectoriales con otros actores para el cumplimiento del mismo fin”.

Análisis de la respuesta.

Para efectos de considerar el cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017, es necesario considerar la acción prevista en el numeral 9.3.5.2 de la sentencia en comento con plazo de 6 meses para Entidades nacionales y territoriales *“construcción conjunta de indicadores, acciones y plazos para el cumplimiento de los objetivos mínimos constitucionales”* frente a lo observado en la MATRIZ PROPUESTA OFERTA INSTITUCIONAL MVCT T 302 VERSION FINAL, que no corresponde a la *“construcción conjunta”* exigida, lo cual es corroborado en la respuesta dada por la entidad, al señalar que *“el Mecanismo Especial de Seguimiento como ente de articulación fue creado a través del Decreto 100 del 2020, y su reglamento fue aprobado por las entidades partes en votación convocada en la sesión celebrada el día 29 de abril de 2020, y que aún no está vigente, debido a que requiere la aprobación de las comunidades indígenas, garantizando así su derecho de participación en los asuntos que les afecte, lo cual será resultado de la consulta previa próxima a desarrollarse”*

Así mismo, al aludir sobre sus competencias, señala la entidad que en el marco de estas funciones, y en aras de ejecutar las soluciones estructurales para el acceso a agua potable, ese Ministerio y la Administración Temporal de APSB de La Guajira, en articulación con los entes territoriales de los municipios de Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha, han impulsado replicar el ***“Modelo de distribución de agua potable para las comunidades indígenas wayuu de la zona rural dispersa de la alta y media Guajira”***, *“con las acciones de planeación y estructuración de los proyectos de esquemas diferenciales informados en respuestas previas, para lo cual ha sido necesario sumar los esfuerzos de diferentes actores de la región tales como el departamento, municipios, cooperación, banca multilateral y empresas privadas; todo orientado a alcanzar las metas trazadas por la estrategia Guajira Azul, en especial la relacionada con la cobertura de agua potable en la zona rural de la alta y media”, no obstante haber la entidad adelantado las gestiones descritas, los resultados esperados en cuanto plazos y soluciones para la población objeto de la sentencia, siguen sin materializarse.*

Ahora en cuanto a los inconvenientes señala la entidad: *“resulta relevante señalar que la ejecución se ha visto afectada por circunstancias tales como: el proceso de concertación de los Planes de Acción de los Municipios con el PDA, las declaratorias desiertas de procesos de selección, los efectos de la pandemia del COVID 19, entre otras situaciones(..) agregando entre otras “Para la contratación final de los proyectos se deben agotar todas las fases de planeación conforme a la reglamentación del sector y el régimen de contratación de la entidad, en lo que tiene que ver con la estructuración de estudios y diseños, viabilización de los proyectos con el cumplimiento de los requisitos técnicos, presupuestales y jurídicos para su ejecución”*,

Los inconvenientes señalados por la entidad que han impedido alcanzar las metas propuestas en las vigencias auditadas y que la estrategia diseñada para el suministro de agua a las comunidades wayuu contempla un horizonte de tiempo hasta el 2023, permiten concluir que el derecho al agua no se está garantizando en cuanto a los componentes previstos en la sentencia T302, de: (a) la disponibilidad exige que el abastecimiento de agua sea continuo y suficiente para los usos personales y domésticos, (b) la calidad requiere que el agua sea salubre y no contenga elementos químicos o residuos tóxicos que amenacen la salud de las personas, (c) la accesibilidad implica que la población debe contar con un alcance físico de los servicios e instalaciones del agua, máxime, si se tiene en cuenta que las metas en cobertura a alcanzar al 2022 con la estrategia Guajira Azul es del 70% y transcurrido 3 vigencias esta se sitúa según el PEI: Capítulo 2020, en 1,3%.

Por lo anterior se valida como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

8. ANEXOS

Anexo 1 Matriz de hallazgos.

Objetivo	Observaciones	A	D	P	F	\$F	IP	\$IP
1	Hallazgo No. 1. Incorporación rendimientos financieros al presupuesto	1	1					
	Hallazgo No. 2. Ejecución de gastos sin situación de fondos recursos Sistema General de Participaciones vigencia 2018.	1	1					
	Hallazgo No. 3. Reporte de Ingresos	1	1					
2	Hallazgo No. 4. Observación No. 18. Indicadores PEI	1	1					
	Hallazgo No. 5. Viabilización de Proyectos Contrato No. 001 de 2018	1	1				1	
	Hallazgo No. 6 Contrato de Consultoría No. 003 de 2018	1	1		1	1.799.511.120		
	Hallazgo No. 7. Contrato de Consultoría No. 006 de 2019	1	1					
	Hallazgo No. 8. Contrato de Consultoría No. 007 de 2019.	1	1					
	Hallazgo No. 9. Contrato de Consultoría No. 013 de 2019.	1	1					
	Hallazgo No. 10 Contrato de Consultoría No. 018 de 2019	1	1					
	Hallazgo No. 11. Contrato de Consultoría No. 011 de 2019	1	1					
	Hallazgo No. 12. Factor Multiplicador Contrato de Consultoría No. 013 de 2019	1	1		1	55.817.603		
	Hallazgo No. 13. Factor Multiplicador Contrato de Consultoría No. 001 de 2018	1	1		1	37.359.465		

Objetivo	Observaciones	A	D	P	F	\$F	IP	\$IP
	Hallazgo No. 14. Factor Multiplicador Contrato de Consultoría No. 006 de 2019	1	1		1	64.877.952		
3	Hallazgo No. 15. Garantías Contrato No. 001 de 2018	1	1					
	Hallazgo No. 16. Contrato de obra No. 003 de 2020	1	1		1	21.022.822		
	Hallazgo No. 17 Contrato de obra No. 008 DE 2019	1	1					
	Hallazgo No. 18. Suspensión contrato de interventoría No. 009 DE 2020	1	1					
	Hallazgo No. 19. Suspensión contrato de obra No. 008 DE 2020.	1	1					
	Hallazgo No. 20. Contrato de obra No. 005 de 2020.	1	1				1	
5	Hallazgo No. 21. Planeación Contrato No. 006 de 2020	1	1		1	32.111.792		
	Hallazgo No. 22. Cumplimiento Sentencia T-302 de 2017	1	1					
TOTALES		22	22		6	2.010.700.754	2	

A: Administrativo
D: Disciplinario

F: Fiscal
BA: Beneficio de Auditoría

IP: Indagación Preliminar