

INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

PATRIMONIO AUTÓNOMO PARA EL FINANCIAMIENTO EN INVERSIONES EN AGUA FIA – PLAN DEPARTAMENTAL DE AGUA – PDA DEPARTAMENTO SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA VIGENCIAS 2019 - 2020

**CGR-CDSVSB No. 005
MAYO DE 2021**

INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vice contralor General de la República €	Julián Ruiz Rodríguez
Contralor Delegado Sector Vivienda y Saneamiento Básico	Javier Reyes Bustamante
Directora de Vigilancia Fiscal	Yanet Sanabria Pérez
Directora de Estudios Sectoriales	Mercy Martínez Bocanegra
Supervisora Nivel Central	Fernando Grillo Parra
Gerente Departamental	Cyndi Moreno Estrada
Ejecutivo de auditoría	Irwy Corpus Vanegas
Supervisor Nivel Desconcentrado	Miguel Sánchez Ballesteros
Equipo de Auditoría	Miguel Carrillo Salgado - Líder Tachy Gómez Sierra - Auditora José Estrada Penenrey - Auditor Sandra Olmos Monroe - Auditora Gina Velilla González - Auditora

TABLA DE CONTENIDO

1. ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	4
1.1. Alcance.....	4
1.2. Objetivos específicos.....	5
2. HECHOS RELEVANTES	5
3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	8
4. CONCLUSIONES	9
5. RELACION DE HALLAZGOS	9
6. PLAN DE MEJORAMIENTO	10
7. RESULTADOS.....	11
Hallazgo N° 1. (A1.D1) Labor de Supervisión e Interventoría Contrato de Obra Q17740	12
Hallazgo N° 2. (A2.D2) Gestión viabilización reformulación proyecto “Expansión redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1, 2 y 3”.	20
Hallazgo N° 3. (A3.D3) Trámite y gestión de proyectos Providencia.	24
Hallazgo N° 4. (A4.D4) Gestión documental.....	31
Hallazgo N° 5. (A5.D5) Publicación en SECOP documentos contrato de obra Q17740 de 2017.	35
Hallazgo N° 6. (A6.D6) Estudios previos proceso de licitación CSA2016-02.	38
Hallazgo N° 7. (A7.D7) Publicación en SECOP documentos contrato N° 1016 de 2017.....	43
Hallazgo N° 8. (A8.D8) Funcionalidad obras ejecutadas contrato N° Q17740 de 2017.....	48
Hallazgo N° 9. (A9.D9.F1) Modificaciones en mayores, menores cantidades de obras y obras adicionales contrato de obra N° Q17740 de 2017.....	55

815111-

Doctor:

EVERTH HAWKINS SJOGREEN

Gobernador

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Avenida Francisco Newball No. 6-30 Edificio Coral Palace Piso 2

gobernador@sanandres.gov.co ; ngarnica@sanandres.gov.co

San Andrés Isla.

Respetado doctor Hawkins:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las funciones constitucionales asignadas en los artículos 119 y 267, y las Resoluciones Orgánicas No. 6680 de 2012 y RGO-0024 de 2019, reglamentarias de la Actuación Especial de Fiscalización, realizó Auditoría sobre el Plan Departamental de Agua – PDA Departamento San Andrés, Providencia y Santa Catalina, vigencias 2019 - 2020.

Es responsabilidad de la administración 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 la Gobernación Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sobre el Plan Departamental de Aguas - PDA.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría — (NIA) 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 a los Planes Departamentales de Agua.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Gerencia Colegiada Departamental de San Andrés Islas, Providencia y Santa Catalina.

1. ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

1.1. Alcance

El alcance de la presente Actuación Especial de Fiscalización se centró en la evaluación de los recursos destinados a la ejecución del contrato N° Q17740 del 08/05/2017, cuyo

objeto fue: expansión de las redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1, 2 y 3, por \$ 5.046.566.642.

Así mismo, se evaluó la inversión de \$ 3.500.000.000, recursos del PDA San Andrés destinados para la ejecución de las obras necesarias para la preparación de los residuos procedentes de las rutas de selección y recolección selectiva y los depositados en el relleno sanitario Magic Garden, que son entregados a la planta de aprovechamiento RSU, con el propósito de generar energía eléctrica alternativa.

1.2. Objetivos específicos

- Analizar y evaluar la gestión adelantada por los entes participantes, gestores y ejecutores (MVCT, Departamento, municipios vinculados, Encargo Fiduciario), en relación con el proceso de trámite, planeación, viabilización, ejecución, seguimiento y control de los proyectos de inversión aprobados, para el PAP-PDA durante las vigencias 2019 y 2020.
- Evaluar la contratación suscrita para la ejecución de los recursos del PAP-PDA y la pertinencia del gasto, acorde a la normatividad aplicable.
- Verificar y establecer el estado actual de las obras contratadas y ejecutadas, a través de contratos o convenios, así como el estado de los demás bienes y servicios adquiridos con dichos recursos y la satisfacción de la necesidad y/o prestación del servicio que motivaron su contratación.
- Verificar que las operaciones financieras, presupuestales y contractuales se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos, considerando los principios de economía, eficacia y eficiencia, para la muestra seleccionada.
- Evaluar el control fiscal interno, con el fin de emitir concepto sobre la calidad y eficiencia de este, aplicados a los recursos del PAP-PDA.
- Atender las denuncias e insumos asignados, en relación con la ejecución de los recursos del PAP-PDA.

2. HECHOS RELEVANTES

2.1 Diagnóstico del sistema de alcantarillado sanitario de la Isla de San Andrés.

Actualmente, la isla de San Andrés cuenta con un sistema de alcantarillado sanitario, ubicado en el sector norte, el cual no abarca la totalidad de los sectores que comprenden la isla. Los sectores (perímetro sanitario) donde se cuenta con redes construidas para acceder al servicio público de alcantarillado sanitario están distribuidos en 4 distritos, que

de acuerdo a lo señalado en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos de San Andrés están comprendidos por los barrios que se relacionan a continuación:

Tabla 1. Conformación distritos sanitarios en San Andrés Isla

Distrito	Conformación
Distrito 1:	Comprende la franja urbana localizada al sureste de Northend, cubre por el sur desde el barrio Simpson Well hasta Punta Hansa al noreste de la zona urbana.
Distrito 2:	Comprende el área central de la zona urbana; se extiende por el suroeste de la Yee del Bolivariano hasta las playas turísticas de Bahía sardinas al norte, cubre además pequeña franja paralela al costado occidental de la pista del aeropuerto.
Distrito 3:	Cubre casi toda la totalidad de la población urbana y sub urbana de la Isla localizada en el noroccidente de la pista del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla. El sistema comprende los colectores matrices del sector denominado Sarie Bay y el otro colector ubicado en la avenida circunvalas el cual condice a la Estación de Bombeo No 3 denominada "Altamar"
Distrito 4:	Sirve a las áreas del sector norte no cubiertas por los distritos 1,2 y 3, más el área rural de la loma entre el sitio denominado Flowers Hills y la Yee del bolivariano, pertenecen a este distrito los barrios de Back Road, Natania, Guinea Hen, la Cantera, Davey Hilla, Botton Ground, School House y demás sectores aledaños

Fuente: Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos PSMV

De acuerdo a la información remitida por la empresa Veolia Aguas del Archipiélago S.A E.S. P, encargada de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en la zona urbana de la Isla de San Andrés, la isla cuenta con una cobertura del servicio de alcantarillado sanitario del 48.36%¹. El resto de los sectores de la Isla, tales como, Cove, San Luis y la Loma no cuentan con un sistema de alcantarillado sanitario, lo que significa una cobertura en el sector rural del 0%, debido a las condiciones topográficas de la Isla, por lo cual utilizan aguas grises empleando los sistemas individuales conocidos como pozos sépticos que en su mayoría no cumplen con los requerimientos técnicos de disposición final de aguas residuales, generando focos de contaminación a los acuíferos aledaños. Así las cosas, el sistema de alcantarillado sanitario en la isla de San Andrés, cuenta una cobertura general del 34.71%.

2.2 Diagnóstico del sistema de acueducto de la Isla de San Andrés.

La Isla de San Andrés se abastece de agua mediante dos fuentes: el mar (tratada por medio de una planta desalinizadora) y pozos profundos o subterráneos, ubicados en el acuífero conocido como Duppy Gully (agua tratada en la planta de ablandamiento con ese mismo nombre).

¹ Certificado expedido por Veolia Aguas del Archipiélago S.A ESP el 29 de marzo de 2021, suscrito por el Gerente de Planeación y Construcciones

De acuerdo a la información reportada por la empresa operadora de los servicios de acueducto y alcantarillado de la Isla, la cobertura en red construida en la zona urbana es del 62.96% (esto debido a que existe una renuencia por parte de los usuarios en conectarse al sistema del 21.45%), una cobertura en red construida en la zona rural del 89.21%, para una cobertura en todo el perímetro de la isla del 70.66%.

Para garantizar el acceso al servicio público de acueducto la empresa operadora distribuyó las redes de acueducto en 4 sectores que dependen de los sistemas de potabilización y almacenamiento con los que cuentan actualmente, suministrándose el agua potable de la siguiente manera:

Tabla 2. Sistemas de potabilización y almacenamiento de agua en San Andrés Isla

Sector	Sistema de Potabilización	Almacenamiento	Periodicidad
Norte End	Planta desalinizadora	Tanque el Cliff	24 horas los 7 días de la semana
Mission Hill	Planta Duppy Gully	Tanque de la loma	De acuerdo a programación de suministro
Cove	Planta Duppy Gully	Tanque el Cove	De acuerdo a programación de suministro
San Luis	Planta Duppy Gully	Tanques de San Luis	7 días de la semana

Fuente: Veolia Aguas del Archipiélago S.A. E.S.P.

La frecuencia en la prestación del servicio depende de lo establecido en el contrato de operación suscrito entre la Gobernación de San Andrés y Proactiva Aguas del Archipiélago S.A ESP, actualmente Veolia Aguas del Archipiélago.

Para los sectores de la zona rural, en los barrios que se ubican en el sector del Cove, la Loma y San Luis la frecuencia de distribución es variable debido a que cuando hay prolongadas épocas de sequía en Isla el caudal de agua captada se reduce (no se puede sobreexplotar el acuífero so pena de incurrir en un incumplimiento al permiso de concesión de aguas subterráneas otorgado por la autoridad ambiental, CORALINA, y por dicho motivo no se cuenta con la oferta suficiente para abastecer la totalidad de los sectores, generando inconformidad por parte de los usuarios afectados porque el suministro se ve afectado en su frecuencia y continuidad.

Sobre la calidad del agua tratada o potable, la Resolución 2115 del 2007 expedida por el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Ambiente y el de Vivienda y Desarrollo Territorial, se tiene que de acuerdo al Índice de Riesgo y Calidad de Agua IRCA¹ promedio, reportado al SIVICAP por la autoridad sanitaria competente del Departamento de San Andrés, en las vigencias 2017 al 2019 la población consumió el agua con los siguientes niveles:

¹ El índice de Riesgo de la Calidad del Agua para consumo Humano – IRCA: Grado de riesgo de ocurrencia de enfermedades relacionada con el no cumplimiento de las características físico químicas y microbiológicas del agua para consumo humano.

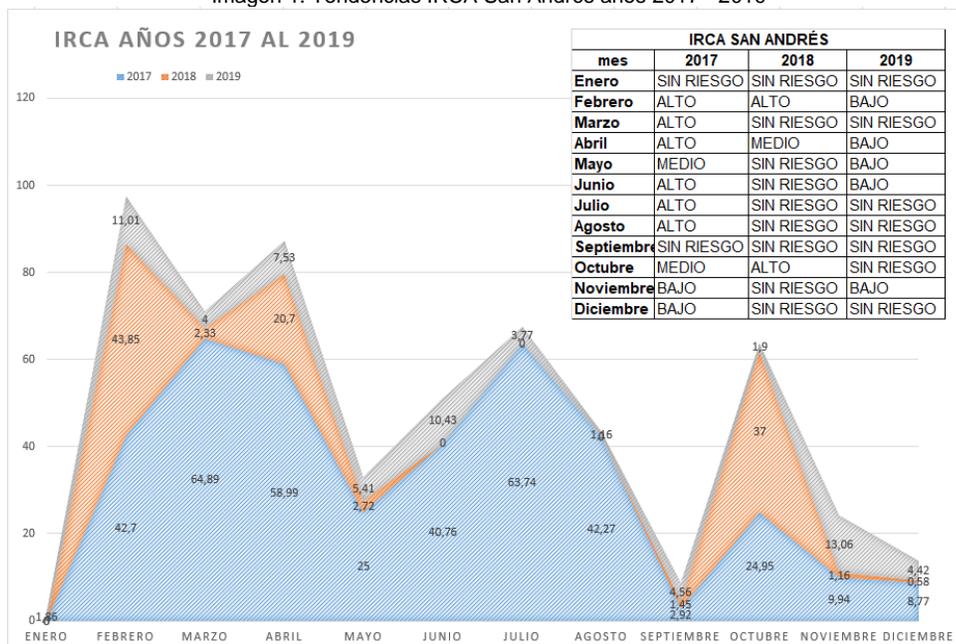
Tabla 3. Índice de riesgo y calidad de agua en San Andrés Isla

IRCA SAN ANDRÉS			
Año	2017	2018	2019
Alto	50,00%	16,0%	0%
Medio	16,60%	8,4%	0%
Sin Riesgo	16,60%	75%	60%
Bajo	16,60%	0%	40%

Fuente: Instituto Nacional de Salud

Del cuadro anterior se concluye que la tendencia del IRCA anual (para los años 2017 a 2019) se mantuvo entre los riesgos: sin riesgo y bajo, como se evidencia en la mejora de los resultados para el 2019. Sin embargo, se observa que para el año 2019 el 40% del agua tratada se mantuvo en el rango de calidad Bajo, lo que indica que el agua tratada no era apta para consumo humano y que la empresa de acueducto estaría sujeta a un plan de mejoramiento para cumplir con los lineamientos en lo relacionado con los parámetros físico químicos y microbiológicos señalados en la norma en materia de calidad de agua.

Imagen 1. Tendencias IRCA San Andrés años 2017 - 2019



Fuente: Instituto Nacional de Salud

3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Como resultado de la actuación especial de fiscalización ejecutada y con base en el trabajo realizado, la Contraloría General de la República considera que la gestión adelantada por el Gestor del PDA San Andrés, Providencia y Santa Catalina sobre el contrato de obra N° Q17740 del 08 de mayo de 2017, presenta debilidades técnicas,

operativas y administrativas, que requieren la toma de acciones correctivas, que permitan la culminación y puesta en operación de las obras contratadas, para así lograr beneficiar a la comunidad en general. Por tal razón, la CGR considera que el cumplimiento de la normatividad aplicable al objeto del contrato de obra N° Q17740 del 08 de mayo de 2017, **no resulta conforme**, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados, debido a que las obras de los tramos ejecutados no se encuentran en funcionamiento y otros tramos aún no han finalizado su construcción. Tal situación que genera que sean suplidas las necesidades de la población de la isla de San Andrés.

4. CONCLUSIONES

Como resultado de la evaluación realizada en el desarrollo de los objetivos propuestos en la actuación especial de fiscalización, se determinaron deficiencias planeación y ejecución de las obras contratadas, así como en el cumplimiento de la función de la interventoría que está a cargo del operador especializado del servicio de acueducto y alcantarillado en la isla de San Andrés.

Dichas deficiencias se relacionan con la ausencia de estudios previos del proyecto “*Expansión de redes de alcantarillado distritos 1, 2 y 3 en San Andrés Isla*”, ejecutado a través del Contrato de Obra N° Q17740 del 08 de mayo de 2017; la no publicación de la totalidad de los documentos de la etapa contractual de este contrato, falta de certeza sobre las cantidades de obra por tramos ejecutados, debilidades en la labor de supervisión e interventoría del mencionado contrato, falta de efectividad del gestor en la gestión para la viabilización de recursos necesarios para la culminación del contrato y ejecución de nuevas obras,

Existe duda sobre la puesta en funcionamiento de las obras ejecutadas en desarrollo del proyecto “*Expansión de redes de alcantarillado distritos 1, 2 y 3 en San Andrés Isla*”, debido a que el contrato de obra se suspendió desde marzo de 2020 y no se encuentra definida la fecha sobre de la reanudación y terminación de las obras. Así mismo se evidenció que el gestor presentó debilidades en materia de gestión documental, lo que afecta la organización, conservación, uso y manejo de los documentos sobre la gestión evaluada.

5. RELACION DE HALLAZGOS

Como resultado de la actuación especial se establecieron nueve (9) hallazgos administrativos, los mismos con presunta incidencia disciplinaria, y uno (1) con connotación fiscal por \$ 2.712.098.837.

6. PLAN DE MEJORAMIENTO

En cumplimiento de la Resolución Reglamentaria de la CGR No 042 de 2020, la entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado de la presente actuación y que hacen parte de este informe. Por lo tanto, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina debe remitir dicho plan de mejoramiento a través del aplicativo SIRECI, soportesireci@contraloria.gov.co, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de esta comunicación.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta actuación especial, según lo establecido en la resolución orgánica que la reglamenta y el procedimiento aplicable.

Bogotá D.C., 31 de mayo de 2021.

Cordialmente,



JAVIER TOMAS REYES BUSTAMANTE

Contralor Delegado

Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Aprobó : Comité de Evaluación Sectorial No.26 del 28 de mayo de 2021

Revisó : Yanet Sanabria Pérez-Directora Vigilancia Fiscal

Revisó : Fernando Grillo Parra - Supervisor Nivel Central

Miguel Sánchez Ballesteros – Supervisor Encargado Gerencia Departamental Colegiada

Proyectó : Equipo Auditor -Gerencia Departamental Colegiada de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

7. RESULTADOS

Como resultado de la actuación especial se establecieron nueve (9) hallazgos administrativos, los mismos con presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con connotación fiscal. Dichos hallazgos se relacionan a continuación:

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Analizar y evaluar la gestión adelantada por los entes participantes, gestores y ejecutores (MVCT, Departamento, municipios vinculados, Encargo Fiduciario), en relación con el proceso de trámite, planeación, viabilización, ejecución, seguimiento y control de los proyectos de inversión aprobados, para el PAP-PDA durante las vigencias 2019 y 2020.

La Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en su función de Gestor del Plan Departamental de Aguas PDA, solicitó ante el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio los recursos necesarios para la materialización del proyecto de “Expansión de Redes de Alcantarillado Sanitario en los Distritos 1,2 y 3”, en la isla de San Andrés, el cual tiene como finalidad mejorar las condiciones de saneamiento básico de los habitantes de las zonas urbanas de la isla que no cuentan con acceso y/o conexión al servicio público de alcantarillado.

Para la materialización de las obras se suscribió el Contrato de Obra N° Q17740 del 08 de mayo de 2017 por un valor inicial de \$5.046.566.642, con una duración inicial de diecinueve (19) meses. El acta de inicio fue firmada el 26 de julio de 2017. El contrato se encuentra suspendido¹ desde el 3 de marzo de 2020.

El proyecto cuenta con un avance de ejecución física del 95% y un avance financiero de \$ 5.038.110.302,40 como consta en las diez actas de recibo parcial firmadas por la Interventoría y el contratista.

En la ejecución del contrato de obra se han presentado las siguientes modificaciones:

Tabla 4. Modificaciones al Contrato de Obra N° Q17740 del 08 de mayo de 2017

Incidencia	Descripción
Otrosí No.1 ²	De fecha del 18 de febrero de 2019 se modifica la cláusula tercera del contrato la cual queda así: Se fija el plazo de ejecución del contrato en (25) meses desde el acta de inicio.

¹ Acta de suspensión suscrita el 3 de marzo de 2020: Motivada en la necesidad de realizar una reformulación del contrato para la adición de 2 tramos de obra en el sector de Swamp Ground y la Avenida Antioquia y la ejecución de mayores cantidades de obra en el sector de Cabañas de Altamar y Sarie Bay para dar finalización a estos trabajos

Otrosí No. 2 ¹	De fecha 8 de agosto de 2019. Modifica la cláusula tercera del contrato sobre la duración de la ejecución dejándola en 28 meses a partir del acta de inicio
Otrosí No.3 ²	De fecha 12 de noviembre de 2019. Modifica la cláusula tercera del contrato sobre la duración de la ejecución ampliándola a 34 meses a partir del acta de inicio
Suspensión 1	De fecha 3 de marzo de 2020. Motivada en la necesidad de realizar una reformulación del contrato para la adición de 2 tramos de obra en el sector de Swamp Ground y la Avenida Antioquia y la ejecución de mayores cantidades de obra en el sector de Cabañas de Altamar y Sarie Bay para dar finalización a estos trabajos.

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El retraso para la finalización de la obra obedece a deficiencias de gestión del Gestor del proyecto en lo que tiene que ver con la planeación precontractual, viabilización y consecución de los recursos necesarios para la culminación de las obras, lo que afecta el cumplimiento de los objetivos de la política del sector agua potable y saneamiento básico, así como los objetivos y metas de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

Hallazgo N° 1. (A1. D1) Labor de Supervisión e Interventoría Contrato de Obra Q17740

La Constitución Política de Colombia de 1991.

“ARTICULO 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Ley 80 de 1993: De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual.

² Otrosí No.1 Que debido al crecimiento de un nuevo barrio en la parte trasera del sector de Cabañas altamar, fue necesario modificar el diseño y profundizar el colector principal, lo cual conllevó a una mayor excavación en roca pasando de profundidades de 1.5 m a 3.7 m. esta mayor excavación implicó mayor tiempo de ejecución del programado inicialmente.

Que para el sector de Sarie Bay y Barrio Modelo la comunidad no dejó iniciar las obras en el momento que se tenían programadas amenazando con bloqueos de vías debido a inconformismos

¹ Otrosí No. 2Que debido a los imprevistos climáticos, mayores cantidades de obra, inconvenientes con la comunidad con los horarios de trabajo, demoras en el despacho de concreto por parte de la concretera y la falta de un permiso de intervención por parte del INVIAS para la culminación de las obras en el sector Cabañas Altamar el cual fue solicitado mediante comunicado 182894 de noviembre de 2018

2

Otrosí No 3. Que debido a la mayor cantidad de obra en domiciliarias, la necesidad de intervenir completamente una vía adoquinada el en sector e Cabañas altamar, fue necesario solicitar la reformulación del contrato para adicionar recursos con el fin de terminar la obra, además de lo anterior, se requieren seis (6) meses adicionales para terminar las vías faltantes en el sector de Sarie Bay y Cabañas Altamar, las cuales debido a la dureza en la roca se ha necesitados mayor tiempo para lograr las excavaciones

“Artículo 14: Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1. 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 segundo 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”

Ley 734 de 2002, señala en sus artículos 23, 27 y 34 que:

“ARTÍCULO 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

“ARTÍCULO 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

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

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

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. 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 1474 de 2011 señala en sus artículos 82, 83 y 84.

“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.

“ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

El contrato de obra Q17740 de 2017, que tiene por objeto la “Expansión de redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1,2, y 3”, fue suscrito el 26 de julio de 2017, con una duración inicial de diecinueve (19) meses. Sin embargo, durante la ejecución de este contrato se han suscrito 3 otrosíes modificatorios del plazo inicial, para una duración total de 34 meses; lo que significa que, desde la suscripción del acta de inicio hasta la suscripción del acta de suspensión en marzo 03 de 2020, han transcurrido 31 meses y 6 días.

La interventoría al contrato de obra Q17740 de 2017, por objeto “Expansión de redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1,2, y 3”, está a cargo de la Empresa Veolia Aguas del Archipiélago, acorde con lo señalado en la cláusula séptima, parágrafo 4 del otrosí No. 6 al Contrato de operación suscrito el 8 de septiembre de 2005 entre Aguas de San Andrés S.A. ESP y Proactiva Aguas del Archipiélago S.A. ESP.

Se observó que en las estipulaciones contractuales no se define la periodicidad de los informes a ser entregados por la interventoría; igualmente, no se tiene evidencia de las actividades ejecutadas en los periodos de tiempo comprendidos entre el 26/07/2017 y el 25/08/2017 y el 01/09/2018 y el 25/01/2019, sin embargo, para las fechas señaladas se aprobaron y recibieron obras por parte de la parte contratante, quien, como se dijo, ejerce también la interventoría de las obras, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

Tabla 5. Comparativo actas parciales 3 y 4 del contrato Q17740 de 2017

ACTA 3		ACTA 4	
03/12/2018		24/01/2019	
V EJECUTADO	V ACUMULADO	V EJECUTADO	V ACUMULADO
\$ 122.907.887	\$ 218.788.336	\$ 67.706.327	\$ 286.494.663
\$ 394.789.021	\$ 886.129.133	\$ 70.849.656	\$ 956.978.789
\$ 131.126.297	\$ 849.284.514	\$ 0	\$ 849.284.514
\$ 23.345.825	\$ 279.090.514	\$ 0	\$ 279.090.514
\$ 79.826.158	\$ 111.229.363	\$ 55.704.490	\$ 166.933.853
\$ 110.801.315	\$ 117.658.695	\$ 8.335.814	\$ 125.994.509
\$ 0	\$ 0	\$ 123.991.936	\$ 123.991.936

ACTA 3		ACTA 4	
03/12/2018		24/01/2019	
V EJECUTADO	V ACUMULADO	V EJECUTADO	V ACUMULADO
\$ 0	\$ 0	\$ 60.592.730	\$ 60.592.730
\$ 862.796.503	\$ 2.462.180.555	\$ 387.180.953	\$ 2.849.361.508

Elaboró: Equipo auditor

Los informes que reposan en el expediente contractual corresponden a los períodos que se relacionan a continuación:

Tabla 6. Relación de informes de interventoría contrato Q17740 de 2017

Informe	Período	Responsable
S/N	26/09/2017- 25/10/2017	Hernán Solano
S/N	31/05/2018- 30/08/2018	Veolia
5	24/01/2019-06/03/2019	Veolia
6	06/03/2019-13/05/2019	Veolia
7	13/05/2019-27/09/2019	Veolia
8	29/07/2019-15/10/2019	Veolia
9	15/10/2019-31/01/2020	Veolia
10	Sin fecha	Veolia

Elaboró: Equipo auditor

Sobre el contenido de los informes de interventoría suministrados por la Gobernación de San Andrés, se observa que no poseen la información suficiente para determinar el estado y avance de las obras en cada período de corte informado, evidenciándose en los mismos las siguientes deficiencias: en los informes no se reporta el avance físico previsto, ni el ejecutado, atrasos en la ejecución, variaciones en las cantidades y valores de las actividades que pudieran alterar el alcance y el valor total del contrato de obra, de tal forma que no hubo control de la programación, ni del presupuesto, situación que ha generado que actualmente el contrato se encuentre suspendido porque se necesitan recursos adicionales para culminar la totalidad de las mayores cantidades de obras que se generaron en la ejecución y obras adicionales no previstas; tampoco se informa sobre el avance financiero del contrato con base en las actas pagadas.

Aunado a lo anterior, no se anexan soportes relevantes, como son: la bitácora, la programación, las carteras topográficas de las localizaciones de los tramos intervenidos y los resultados de los ensayos de compactación del relleno >90% de la densidad seca para material común y vías pavimentadas, el 95%, así como las tomas de muestra de cilindro de concreto.

Por lo anterior, se determina la falta de oportunidad en los informes entregados por la interventoría, por fallas en la labor de supervisión del contrato de interventoría, toda vez que tampoco hubo pronunciamiento por parte del supervisor frente al contenido de los informes entregados por la interventoría al funcionario de la administración departamental en su calidad de Gestor del Plan Departamental de Aguas.

Los informes de supervisión no informan la verificación realizada a las actividades de interventoría y que describan la verificación de la ejecución de actividades del proyecto de acuerdo con los plazos establecidos en la programación; la constatación permanente del cumplimiento de las especificaciones técnicas de acuerdo con los conceptos dados por la interventoría y la vigilancia del seguimiento administrativo, técnico, social y contable llevado por parte de la misma; tampoco la aprobación de los diseños empleados para la contratación de las obras.

Estas deficiencias se dan a consecuencia de la falta de implementación de mecanismos de verificación, seguimiento, evaluación y control, y debilidades en el proceso contractual y el presunto incumplimiento de los deberes que le compete al ordenador del gasto y al funcionario responsable de la dirección de tal proceso (supervisor del contrato) a la luz de lo preceptuado en el artículo 14 numeral 1 de la Ley 80 de 1993. Así mismo, por debilidades en la ejecución, imputables al interventor y supervisor, en virtud del contrato Q17740, se contraviene lo consagrado en los artículos 44, 82, (modificado por el artículo 2 de la Ley 1882 de 2018) 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Las situaciones anteriormente advertidas, afectan la gestión contractual y constituye una presunta falta disciplinaria en los términos de los artículos 23, 27, 34 numeral 1 y 2 y en artículo 34 numeral 1º de la Ley 734 de 2002. Por todo lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“En comunicado 2021EE0065607 se menciona que no se tiene registro o evidencia de las actividades ejecutadas en los periodos de tiempo comprendidos entre el 26/07/2017 – 25/08/2017 y entre el 01/09/2018 al 25/01/2019.

Por lo cual se adjuntan los informes correspondientes a esas fechas. Es de mencionar que algunos de estos informes estaban en la carpeta de obra que fue entregada a funcionarios de la Contraloría General. (Ver Anexo 1 – informes de obra) En cuanto al contenido de los informes, en los mismos si se presenta el porcentaje de avance de las obras en los periodos presentados, también presentan un cuadro resumen de los valores pagados en cada frente de obra.

Por otro lado, en medio magnético se entregaron informes mensuales de avance en formato Power Point los cuales indicaban el avance financiero mes a mes durante la ejecución del contrato. Es de mencionar que precisamente en los controles realizados y en la necesidad de realizar cambios en el diseño fue necesario realizar la reformulación del contrato. Se adjuntan también resultados de laboratorio los cuales se encontraban en los CDs de la carpeta que fue entregada (Ver Anexo 2 – Resultados de Laboratorio) y cartera topográfica (Anexo 3 – Cartera Topográfica)

Con lo anterior es claro que se realizó un control óptimo y eficiente durante la ejecución del contrato. Lo anterior es evidenciable en las visitas realizadas, donde las obras construidas están acordes con las planeadas, fueron ejecutadas con calidad y cumplen su objetivo de funcionalidad. En cuanto al a valla que menciona en su comunicado, las especificaciones técnicas del contrato dicen lo siguiente:

(...) 2.2.1 VALLAS INFORMATIVAS Y PREVENTIVAS 2.2.1.1 DEFINICION Esta especificación se refiere a la construcción e instalación de vallas según los diseños entregados por la interventoría. El contratista deberá suministrar la mano de obra, equipo y materiales necesarios para colocar y mantener en perfecto estado y durante todo el período de construcción de la obra las vallas a que se refiere esta especificación. Al finalizar la obra, la señalización utilizada deberá ser entregada en perfecto estado y el CONTRATISTA será responsable por la cantidad y calidad de la señalización que la Interventoría previamente autorizó para la obra. Esta debe ser entregada en las instalaciones de PROACTIVA diligenciando un formato que le será entregado por la Interventoría. (...)"

Imagen 2. Valla informativa obras contrato Q17740 de 2017



En las siguientes imágenes se puede observar las vallas instaladas en el transcurso de la obra, las cuales se encuentran acordes a las solicitadas en las especificaciones técnicas contractuales.



Fuente: Veolia Aguas del Archipiélago S.A. E.S.P.

Análisis de la respuesta:

El equipo auditor considera lo siguiente:

La supervisión debe ser entendida como la vigilancia permanente ejercida por los funcionarios designados, sobre todas las actividades del contrato estatal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 - 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.

Dentro del expediente del contrato no se encontraron evidencias de que se hubiera ejercido una supervisión permanente desde el comienzo del contrato y la entidad en la respuesta a las observaciones comunicadas, no adjunta ningún soporte que demuestre lo contrario.

Sobre el contenido de los informes de interventoría realizados por la Empresa Veolia Aguas del Archipiélago S.A E.S.P, los cuales fueron suministrados por la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se reitera al respecto, que estos documentos no contienen información sobre el control de actas y reuniones, informe de inversión y buen manejo del anticipo, inconvenientes presentados durante la ejecución del contrato, permisos, relación y estado de las compras de materiales, y la bitácora de obra; se limitan a realizar una descripción muy general del contrato, el personal asignado para la interventoría, sin especificar la dedicación, salario devengado; tampoco se observa dentro de los informes de interventoría la aprobación de obras adicionales no previstas que se ejecutaron hasta agotar los recursos inicialmente aprobados, generando que el contrato se encuentre suspendido desde hace catorce (14) meses, decisión motivada en la necesidad de buscar recursos adicionales para la culminación de las obras.

Por lo tanto, no se observa un adecuado seguimiento por parte de la supervisión y la interventoría, dado que el contrato se encuentra paralizado sin tener la certeza de su reinicio, motivado en el agotamiento de la ecuación contractual del presupuesto debido a la aprobación de mayores cantidades de obras, sin determinar el balance financiero del proyecto, así como a la falta de diligencia por parte de los involucrados en la solicitud oportuna de los recursos necesarios para el acometimiento de las obras.

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo N° 2. (A2. D2) Gestión viabilización reformulación proyecto “Expansión redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1, 2 y 3”.

Ley 734 de 2002.

“ARTÍCULO 23. LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

ARTÍCULO 27. ACCIÓN Y OMISIÓN. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

ARTÍCULO 34. DEBERES. *Son deberes de todo servidor público:*

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

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. 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.

21) Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

Resolución 0661 de 2019

ARTÍCULO 6-. ESTADOS DEL PROYECTO:

“Los proyectos presentados para evaluación y viabilización ante el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico podrán ser catalogados en uno de los siguientes tipos de estado:

(...)

6.2. EN EVALUACIÓN: El proyecto que al momento de su presentación ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumpla con los requisitos señalados en la revisión documental, permisos e impacto siguiendo la guía establecida para esta revisión, al cual se le realizará oficio de inicio de trámite de evaluación y que pasará a reparto para su correspondiente evaluación.

6.3. EN REQUERIMIENTO: Se asignará este estado al proyecto que una vez evaluado requiera ajustes en su formulación.

6.4. MESA DE TRABAJO: Se asignará este estado al proyecto luego del requerimiento inicial, en el cual se desarrollen e implementen mesas de trabajo que faciliten el proceso de revisión, evaluación y ajuste del proyecto, en las mesas deberán participar los responsables de la estructuración del proyecto, la entidad territorial, el diseñador e interventor responsable de los estudios y diseños. Se concertarán actas con compromisos, fechas y responsables.

6.5. DEVUELTO: Se asignará este estado al proyecto que requiere ajustes en su formulación o aquellos en los cuales el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio efectuó dos (2) requerimientos y/o luego de seis (6) meses de enviado el último de ellos, la entidad responsable no presentó los ajustes exigidos. En ningún caso la devolución de proyectos significará el rechazo de los mismos.”

Al Contrato de Obra N° Q17740 de 2017, cuyo objeto es la Expansión de Redes de Alcantarillado Sanitario en los Distritos 1, 2 y 3 de la ciudad de San Andrés Islas, por valor inicial de \$5.046.566.642, empezó el 26 de julio de 2017, con una duración inicial de diecinueve (19) meses; se le realizaron tres otrosíes modificando el término de ejecución a 34 meses, con fecha estimada de terminación el 25 de mayo de 2020. Sin embargo, el contrato se encuentra suspendido¹ desde el 3 de marzo de 2020 en atención a una reformulación dentro de la cual se contempla la necesidad de adicionar 2 tramos de red de alcantarillado sanitario en el Sector Swamp Ground y 1 tramo en la Avenida Antioquia, así como la ejecución de mayores cantidades de Obra en el Sector de Cabañas Altamar y Sarie Bay, a efectos de garantizar la funcionalidad de los tramos de redes de alcantarillado sanitario que actualmente se encuentran construidos pero sin funcionar.

Respecto a la reformulación de dicho contrato, la gestión adelantada por la Gobernación de San Andrés Islas, en su calidad de Gestor del Plan Departamental de Aguas, es la siguiente:

- Oficio radicado N° 8063, del 28 de octubre de 2019, mediante el cual la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina solicita al Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, la reformulación del proyecto “Expansión de Redes de Alcantarillado Sanitario en los Distritos 1,2 y 3”.
- Oficio radicado N° 2019EE0117406, del 20 de diciembre de 2019, mediante el cual el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, remite una serie de ajustes al proyecto de reformulación previamente enviado por el Gestor y que son necesarias subsanar para continuar con el trámite de reformulación y darle continuidad al proceso de ejecución de las obras del proyecto.
- Oficio radicado N° 531, del 27 de enero de 2020, suscrito por el Secretario de Servicios Públicos Medio Ambiente, dirigido a la empresa Veolia Aguas del Archipiélago S.A ESP, por medio del cual se comunican las observaciones remitidas por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico a la reformulación del proyecto
- Oficio radicado N° 200249, del 06 de febrero de 2020, mediante el cual la Empresa Veolia Aguas del Archipiélago da respuesta a la solicitud realizada por la

¹ Acta de suspensión suscrita el 3 de marzo de 2020: Motivada en la necesidad de realizar una reformulación del contrato para la adición de 2 tramos de obra en el sector de Swamp Ground y la Avenida Antioquia y la ejecución de mayores cantidades de obra en el sector de Cabañas de Altamar y Sarie Bay para dar finalización a estos trabajos

Gobernación en relación a los ajustes requeridos por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico.

- Mediante oficio del 03 de marzo de 2020, la Gobernación de San Andrés remite a la empresa Veolia aguas del Archipiélago los ajustes realizados al proyecto con base en las observaciones comunicadas mediante oficio 531-27-01-2020 solicitud de ajustes.

Como se aprecia, la última acción realizada por la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, fue el 03 de marzo de 2020. Desde esa fecha, después de transcurridos más de doce (12) meses, no se evidencia gestión alguna ante el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico para obtener la aprobación de la viabilización y la consecución de recursos para la ejecución de los tramos incluidos dentro de la reformulación del proyecto “Expansión de Redes de Alcantarillado Sanitario en los Distritos 1,2 y 3” de la ciudad de San Andrés Islas.

Esta situación obedece a deficiencias de gestión del Gestor del proyecto, en lo que tiene que ver con la viabilización y consecución de los recursos necesarios para la culminación de las obras de expansión de redes de alcantarillado sanitario de los distritos 1, 2 y 3, desatendiéndose de esta manera los objetivos de la política sector agua potable y saneamiento básico, y los objetivos y las metas de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

Tal situación ha generado retrasos importantes en la ejecución y terminación y entrega de las obras del proyecto expansión de redes de alcantarillado sanitario de los distritos 1, 2 y 3, ya que estas se encuentran suspendidas desde hace más de un (1) año.

Los hechos expuestos pueden ser constitutivos de una falta disciplinaria en los términos de los numerales 1, 21, artículo 34, Ley 734 de 2002. Por todo lo anterior, el equipo auditor configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“De acuerdo con la observación en la cual se indica como causa de la misma: Deficiencias de gestión del gestor del proyecto en lo que tiene que ver con la viabilización y consecución de los recursos necesarios para la culminación de las obras de expansión de redes de alcantarillado sanitario de los Distritos 1,2 y 3, desatendiendo los objetivos de la política sector agua potable y saneamiento básico y los objetivos y las metas de los planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento (PDA), nos permitimos informar al ente de control que la administración Departamental dio estricto cumplimiento a la normatividad prevista en la Resolución No. 1063 de 2016 expedida por el ministerio de vivienda ciudad y territorio, así como lo señalado en la Resolución 0661 de 2016 del citado ministerio, con fundamento en lo siguiente:

Oficio con radicado No. 2016EE0064198 del 18 de julio de 2016: Viabilización del Proyecto.
Oficio con radicado No. 8063 del 28 de octubre de 2019: Solicitud de Reformulación.
Oficio con radicado No. 2019EE0117406 del 20 de diciembre de 2019: Solicitud de ajustes a la Reformulación.
Oficio con radicado No. 531 del 27 de enero de 2020: Solicitud de ajustes a reformulación No. 1.
Oficio con radicado No. 4201 del 07 de febrero de 2022: Radicación de respuestas por parte de Veolia Aguas del Archipiélago S.A. E.S.P. a observaciones.
Oficio con radicado No. 1448 del 03 de marzo de 2020: Radicación de Reformulación con ajustes solicitados por el MVCT.
Acta No. 22 día 27 de noviembre de 2020 del Comité Directivo.

Si bien se menciona que esta presunta deficiencia por parte del gestor del proyecto lo redundaría en los retrasos en la gestión y ejecución y terminación y entrega de las obras en comento, es menester indicar que solo hasta el día 7 de abril de 2021, se remitió mediante correo electrónico el oficio de viabilización de la reformulación No. 1 del proyecto en el oficio No. 2021EE0023040 del 12 de marzo de 2021 la carta de aprobación Reformulación No. 1, proyecto PDA; Expansión del sistema de alcantarillado sanitario en los Distritos 1, 2, y 3 en la isla de San Andrés.”

Análisis de la respuesta:

Frente a la respuesta dada por la entidad, el grupo auditor considera lo siguiente:

En su respuesta la entidad relaciona cada uno de los oficios dando seguimiento a la aprobación de la reformulación del proyecto presentado al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio por la empresa Veolia aguas del Archipiélago, sin embargo, el contrato de obra está suspendido desde hace catorce (14) meses sin que haya certeza de su reinicio y terminación; por lo tanto, no se puede asegurar un adecuado seguimiento realizado por el gestor. Así, la respuesta expresada por la entidad no desvirtúa la situación observada

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo N° 3. (A3. D3) Trámite y gestión de proyectos Providencia.

Decreto 1425 de 2019- *Artículo 2.3.3.1.2.2.*

El Gestor. El Gestor es el responsable de la gestión, planeación, implementación, ejecución de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento.

Podrán ser gestores, el departamento o las empresas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo del orden departamental, siempre que sus estatutos permitan la vinculación como socios a los municipios y distritos del respectivo departamento que así lo soliciten.

Para ejercer sus funciones, el Gestor en su estructura interna contará como mínimo con los siguientes componentes: i) aseguramiento de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, ii) gestión social, iii) infraestructura, ambiental, gestión del riesgo, iv) planeación, v) jurídica, vi) administrativa y vii) financiera. Los perfiles de los profesionales requeridos deberán estar acordes con las funciones a ejercer en cada una de las áreas y estar aprobados, en los casos que aplique, por el Gobernador con el apoyo de la dependencia que éste determine para tal fin.

Para los casos que el Gestor sea una empresa de servicios públicos, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 18 de la ley 142 de 1994 o la norma que la modifique, complemente o sustituya, deberá tener información contable, financiera y presupuestal independiente de sus actividades como prestador.

Artículo 2.3.3.1.2.3 Funciones del Gestor. Son funciones del Gestor:

1. Desarrollar las acciones necesarias para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de la política del sector de agua potable y saneamiento básico; la observancia de los principios y el cumplimiento de los objetivos y las metas de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

11. Apoyar al departamento en la planeación y priorización de inversiones del sector agua potable y saneamiento básico; realizar la estructuración y presentación de los proyectos a través de los mecanismos de viabilización, así como, las correcciones o modificaciones necesarias de los mismos. No obstante, lo anterior, los municipios y distritos podrán presentar los proyectos ante el mecanismo nacional o departamental de viabilización de proyectos.

Ley 734 de 2002, ARTICULO 34, NUMERALES 1 Y 21- DEBERES

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. Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

21) *Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.*

Para la vigencia 2019 la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas solicitó al Comité Directivo del PDA mantener los proyectos priorizados en la anterior vigencia 2018, estos permanecieron en el Acta de concertación y previamente priorizados en el Plan de Acción de la Alcaldía, por lo que en el Acta N° 20 del 28 de febrero 2019, se efectuó la aprobación del instrumento Plan Estratégico de Inversiones/2019 para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En lo que respecta a los proyectos del Municipio de Providencia, no se pactó ningún proyecto para la vigencia 2020, dado que el Plan de Acción Municipal inicia a partir del 2021.

Los proyectos priorizados por la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas en materia ambiental son los siguientes:

Tabla 7. Relación de proyectos priorizados para Providencia y Santa Catalina

PROYECTOS IDENTIFICADOS PROVIDENCIA -PAEI 2019			
COMPONENTE	PROYECTOS	VALOR TOTAL	ESTADO ACTUAL y OBSERVACION
Aseguramiento en la Prestación de los Servicios			
Estudios y Diseños	Estudio hidrológico-hidráulicos del embalse de Fresh Water	\$270.000.000	<u>No se logró</u> contratar, se tiene pliegos por lo que será necesario presentarlo nuevamente ante comité directivo de PDA para generar un nuevo CDR pues el que tenía ya se venció.
	Estudios, diseños y estructuración e interventoría para la optimización del relleno sanitario Blue Lizard Etapa I	\$800.000.000	Pliegos actualizados para ser publicados con CDR No. 5377, <u>no se logró</u> sacar el proceso, por lo que es necesario retomarlo este año en comité directivo de PDA 2020.
	Estudios, Diseños, Estructuración e interventoría para la optimización de la PTAP antigua.	\$400.000.000	Este proceso, a pesar de tener CDR expedido con No.5494, <u>no será ejecutado</u> dado que dicha planta no está en funcionamiento y existe una Planta nueva entregada por el gobierno Nacional, dicha planta presenta dificultades en la operación los cuales son materia de investigación y por tal motivo nos abstenemos de invertir en este proyecto hasta tanto no se esclarezcan los hechos.

PROYECTOS IDENTIFICADOS PROVIDENCIA -PAEI 2019			
COMPONENTE	PROYECTOS	VALOR TOTAL	ESTADO ACTUAL y OBSERVACION
Infraestructura	Obras complementarias para el relleno sanitario Blue Lizard Etapa II	\$437.000.000	Este proyecto <u>no será ejecutado</u> dado que requiere obtener los resultados de la consultoría de estudios, diseños y estructuración e interventoría para la optimización de este relleno no podrá ser ejecutado en la vigencia; más el alcalde decidió dejarlos incluidos en el PAEI 2019.
Ambiental	Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua para Providencia	\$185.897.611	Proyecto inmerso en el contrato interadministrativo con la Corporación CORALINA No.3043 de 2018, el cual tiene el CDR No.7420 que lo respalda. Entregado a la Corporación ambiental mediante oficio con radicado de salida No.4041 del 17/06/2019. En la actualidad se está tramitando órdenes de pago las cuales se remitieron al consorcio FIA y en la actualidad <u>hay varias cuentas pendientes por enviar a dicho administrador de recursos</u>
TOTAL, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA			\$622.897.61

Fuente: Ejecución del Plan anual estratégico de inversiones PAEI 2019.
Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Sin embargo, para las vigencias 2019 y 2020, a pesar de contar con los recursos para la realización de los proyectos priorizados, según la información aportada, en el informe de ejecución del plan departamental de agua, con corte a junio del 2019, los proyectos no fueron ejecutados.

Lo anterior denota una inactividad del PDA en el Municipio durante las dos vigencias 2019, 2020 y lo corrido del año 2021.

Esta situación refleja igualmente las debilidades en la gestión de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de la Alcaldía

del Municipio de Providencia y Santa Catalina en la ejecución de los fondos asignados para la implementación y Ejecución del PAP-PDA, en el tiempo programado; en asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el municipio de Providencia.

La anterior situación conllevó, a que se dejaran de invertir recursos en programas prioritarios en beneficio de los habitantes del municipio de Providencia.

Los hechos expuestos pueden ser constitutivos de una falta disciplinaria en los términos de los numerales 1 y 21, del artículo 34, Ley 734 de 2002. Por todo lo anterior, el equipo auditor configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“De acuerdo con la observación presentada, de la manera más atenta y cordial me permito dar respuesta frente a cada uno de los trámites y gestiones adelantadas por parte del gestor para los proyectos de providencia PAEI 2019, así

a. *Proyecto de estudio hidrológico hidráulico del ensamble de fresh water*

La gobernación departamental procedió a la publicación en el SECOP del proceso de selección con la modalidad de concurso de Merito, con radicado No. CM-002-2018, cuyo objeto es PROYECTO DE ESTUDIO HIDROLÓGICO DE LA REPRESA DE FRESH WÁTER EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA. No obstante haber procedido con el impulso del proceso de selección el mismo se declaró fallido conforme lo generado en la audiencia de adjudicación

No obstante, lo anterior, la alcaldía municipal de providencia realizo gestiones ante el gobierno nacional para lograr contar con este insumo técnico, por lo que estos estudios a la fecha fueron contratados por la financiera de desarrollo territorial S.A - FINDETER S.A

b. *Estudios, diseños y estructuración e interventoría para la optimización del relleno sanitario Blue Lizard*

La gobernación departamental procedió a la publicación en el SECOP del proceso de selección con la modalidad de concurso de Merito, con radicado No. CM-005-2019, cuyo objeto es ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA ESTRUCTURACION DE LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ASEO Y DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS SOLIDOS URBANOS, INCLUYENDO LA ADECUACION U OPTIMIZACION DEL RELLENO SANITARIO BLUE LIZARD, MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA EL CUAL PODRA SER

CONSULTADO EN EL SIGUIENTE LINK

https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-15-10021734&q-recaptcha-response=03AGdBq27WMSOPgWZfsly345ozlgDScrZQ4GkSESV225cboTkT_kott683SV40vLt4l61rssPDYwWTYW67qOfa_52KM0BtuiTQkSmiL04WexR-zM_Uhur2n1QehTh3te908TbodUm-NN5keQcGmeU1sACUJRyqVwdbW_GVaE-DF_YzCoOwZuR8rr26aVVqYWswNsQ4zZygv9dn7CCNdeBEWoRwqllKq6jn_vCqtbOIAU9NYgpZxPOvJMpLciPQhXa3vauCcscetzgFlpuFR7BypXJvaJVszoxiQ0eFKaVBEBSDoy5udx6sZfVrVXjVV8-

No obstante, de haber procedido con el impulso del proceso de selección, no se recibió ninguna propuesta, tal y como esta soportado en el acta de cierre y apertura de propuesta de fecha 22/11/2019 en el cual se consignó que no recibió ninguna propuesta; por lo que el mismo se declaró fallido

Teniendo en cuenta que aún persiste la necesidad de contar con esa información de orden técnico para avanzar en el cumplimiento de las metas del Plan Departamental de Agua- PDA, se tiene previsto que, para el próximo comité Directivo de PDA, se incluya dicha necesidad para efectos de contar con la autorización y proceder con los tramites contra actuales a que haya lugar

c. Estudios, diseños, estructuración e interventoría para la optimización del PTAP antigua:

Con respecto a este proyecto, es menester manifestar tal y como se ha indicado en informes anteriores, que si bien este proyecto fue priorizado en su momento y se contaba con certificado de Disponibilidad de recursos- CDR por valor de \$ 400.000.000 el mismo no fue ni será ejecutado por parte de esta administración, debido a que como es de su conocimiento, el municipio de providencia y santa catalina cuentan con una planta de tratamiento de agua potable contratada por el nivel central, debido a esto esta PTAR antigua no era financieramente viable invertir en una planta que tenía un alto deterioro. Razones por la cual esta administración en virtud el principio de precaución de abstuvo de intervenir en el proyecto y en consecuencia de destinar recursos, toda vez que de realizarse inversiones sobre un proyecto sobre el cual de adelanta investigaciones y en estado de deterioro e inoperancia podría implicar que este ente territorial en calidad de gestor de PDA pudiera incurrir en faltas.

d. Obras Complementarias para el Relleno Sanitario Blue Lizard Etapa II

Para efecto de llevar a cabo estas obras, se hace necesario contar con los productos que resulten de la consultoría de estudio diseños y estructuración e interventoría para la optimización del relleno sanitario Blue Lizard descrita en el numeral 2 del componente a) de estudios y diseños

Por lo anterior, y teniendo en cuenta lo señalado para este proyecto, no es posible impulsar la contratación de este proyecto hasta tanto no se cuente con los

resultados de la consultoría antes referida; sin embargo, la alcaldía del municipio de providencia, decidió incluir el mismo como parte de los proyectos priorizados dentro del PAEI 2019.

Así las cosas, una vez se cuente con los productos de la consultoría, se adelantarán las gestiones necesarias la contratación de estas obras.

- e. *Programa uso Eficiente y ahorro de Agua para Providencia*
en el marco del contrato administrativo No. 3043 del 2018 la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés providencia y Santa Catalina CORALINA se generó el documento técnico denominado lineamientos técnicos para la implementación de programa de uso eficiente y ahorro de Agua en el Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina el cual fue recibido a entera satisfacción por parte del Departamento así las cosas, dada la importancia de este insumo técnico de ha considerado desde esta Secretaria que los mismos sean aplicados en los tramites ambientales que involucren el uso y/o aprovechamiento del recurso hídrico

No obstante, a todo lo anterior, es menester aclarar que para cada periodo de gobierno se genera una priorización de proyectos según los planes de desarrollo y se someten a probación mediante Comité Directivo del PDA para el archipiélago: por lo que en dicha planificación del cuatrienio le municipio de providencia en la vigencia del 2020 siendo el primer año 2021, tal y como esta soportado en acta No. 22 de 2020, razón por la cual para la vigencia de 2020 no existe ejecución física por parte del municipio de providencia a través del PDA.”

Análisis de la respuesta:

Frente a la respuesta dada por la entidad, el grupo auditor considera lo siguiente:

La entidad, a pesar de presentar las acciones en cada uno de los proyectos en cuanto a la participación y trámite de los mismos, pactados para la vigencia 2019 dentro del PAEI , con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, no da cuenta de la ejecución de los proyectos mencionados, lo cual refleja la poca diligencia, por parte del gestor, para dar la solución a las carencias de los servicio de públicos básico en las islas de Providencia y Santa Catalina. Así las cosas, la respuesta dada por la entidad no desvirtúa la observación. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo N° 4. (A4. D4) Gestión documental.

Ley 594 de 2000, artículos 11 y 12.

“ARTÍCULO 11. Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.

ARTÍCULO 12. Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.”

Ley 734 de 2002, artículos 23, 24, 34 numerales 1y 2 y 48 numeral 31

“ARTICULO 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

“ARTÍCULO 24. Ámbito de aplicación de la ley disciplinaria. La ley disciplinaria se aplicará a sus destinatarios cuando incurran en falta disciplinaria dentro o fuera del territorio nacional.”

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

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

(...)

31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.”

Decreto 2578 de 2012, artículos 22 y 24.

“Artículo 22. Elaboración y aprobación de las tablas de retención documental y las tablas de valoración documental. El resultado del proceso de valoración de documentos de archivo que realicen las entidades públicas o las privadas que cumplen funciones públicas, en cualquiera de las ramas del poder público, se registrará en las tablas de retención documental o en las tablas de valoración documental.

El Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado, reglamentará el procedimiento para la elaboración, evaluación, aprobación e implementación de las tablas de retención documental y tablas de valoración documental.

Artículo 24. Inventarios de documentos. Es responsabilidad de las entidades del Estado a través del Secretario General o de otro funcionario de igual o superior jerarquía, y del responsable del Archivo o quien haga sus veces, exigir la entrega mediante inventario, de los documentos de archivo que se encuentren en poder de servidores públicos y contratistas, cuando estos dejen sus cargos o culminen las obligaciones contractuales. De igual forma, deberán denunciar ante los organismos de control el incumplimiento de esta obligación para las acciones del caso.”

Decreto 2609 de 2012, artículo 3.

“Artículo 3°. Responsabilidad de la gestión de documentos. La gestión de documentos está asociada a la actividad administrativa del Estado, al cumplimiento de las funciones y al desarrollo de los procesos de todas las entidades del Estado; por lo tanto, es responsabilidad de los servidores y empleados públicos, así como los contratistas que presten servicios a las entidades públicas, aplicar las normas que en esta materia establezca el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado, y las respectivas entidades públicas.”

Acuerdo N.º 004 de 2013 del Archivo General de la Nación, artículo 5.

“ARTÍCULO 5º.: Las tablas de retención documental y las tablas de valoración documental deberán elaborarse teniendo en cuenta las etapas relacionadas en el “Instructivo para la elaboración de las tablas de retención documental y las tablas de valoración documental, aprobado por el Archivo General de la Nación. (...).”

En el marco de las labores de recolección de información referente a el proyecto auditado, OBRAS NECESARIAS PARA LA PREPARACIÓN DE LOS RESIDUOS PROCEDENTES DE LAS RUTAS DE SELECCIÓN Y RECOLECCIÓN SELECTIVA Y LOS DEPOSITADOS EN EL RELLENO SANITARIO MAGIC GARDEN PARA QUE SEAN ENTREGADOS A LA PLANTA DE APROVECHAMIENTO –RSU EN LA ISLA DE SAN ANDRÉS, la Contraloría General de la República - CGR pudo establecer que el ente territorial no cuenta con un sistema para el manejo del archivo, dado que los archivos revisados no cumplen con la normativa aplicable en materia de gestión documental y archivo, mediante la elaboración de tablas de retención documental y tablas de valoración documental en los términos del artículo 5 del Acuerdo N° 004 de 2013 del Archivo General de la Nación y los artículos 22 y 24 del Decreto 2578 de 2012. En ese sentido, se observó que los archivos no se encuentran clasificados, identificados, ni ordenados; no contienen todos los documentos que requiere el expediente contractual como: contratos de obra, contrato de interventoría, comprobantes de egresos, informes de interventoría, informe de supervisión, actas de seguimiento, pólizas, entre otros, y algunos de estos se encuentran dispersos.

Lo anterior refleja inobservancia de la normatividad aplicable en el proceso de gestión documental; debilidades en el control interno y en la organización, conservación, uso y manejo de los documentos que soportan la gestión documental de la entidad, en los asuntos requeridos.

Hecho que puede generar pérdida de información, dificultar el acceso a los usuarios e interesados de la misma; además afecta la credibilidad, confiabilidad y oportunidad de la información solicitada, lo que conlleva a un desgaste administrativo, y el entorpecimiento de la vigilancia ejercida por las veedurías ciudadanas y los organismos de control fiscal y controles interno y externo

Respuesta de la entidad

“Sea lo primero manifestar que, una vez analizada la observación presentada, es de aclarar que la Secretaria de Servicios Públicos y Medio Ambiente del Departamento ha dado cumplimiento a las disposiciones legales que en materia de gestión documental corresponde. Sin embargo, el equipo auditor no solicitó en ningún momento de la auditoria el expediente contractual, sino por el contrario se circunscribió a solicitar mediante oficios los documentos digitales señalados en cada una de sus misivas, esto es, no realizó una inspección física u ocular del expediente que le permitiera verificar de

primera mano la completitud del mismo. Pues es de mencionar que del expediente completo contentivo del contrato No. 1016 de 2017 con INTERASEO DEL ARCHIPIELAGO S. A E.S.P, S se encuentra bajo la custodia de la Oficina Jurídica de este Departamento.

No obstante, lo anterior, es de anotar que el Departamento Archipiélago no ha suscrito contrato de obra alguno que corresponda o tenga relación directa con el contrato No 1016 de 2017 suscrito con INTERASEO DEL ARCHIPIELAGO, toda vez que, de conformidad con lo pacto en él, y especialmente lo señalado en el literal e) de la cláusula tercera, está a cargo de esta empresa la realización de las obras complementarias para la puesta en marcha de la Planta RSU. En este mismo expediente, se encuentran las actas derivadas y las pólizas emitidas para amparar la ejecución del contrato.

En lo que respecta al contrato de interventoría, este nunca fue solicitado por parte del Ente de control, no obstante, es de anotar que éste corresponde a un contrato independiente y que por ende cuenta con un expediente contractual aparte; en el cual se encuentran igualmente los informes de interventoría correspondientes.

Por otra parte, en lo que respecta a los informes de supervisión a cargo de esta Secretaría al Contrato 1016 de 2017, suscrito con INTERASEO DEL ARCHIPIELAGO, en el período correspondientes a los emitidos entre enero a mayo de 2019, nos permitimos remitirlos adjunto al presente, período en el cual la supervisión fue ejercida directamente por el Departamento.

Habiendo realizado las presiones anteriores, de la manera más atenta y cordial me permito solicitar la eliminación de la observación, toda vez que se ha demostrado el cumplimiento de la gestión documental, toda vez que el expediente contractual cuenta con la totalidad de la documentación derivada del contrato.”

Análisis de la respuesta:

Frente a la respuesta dada por la entidad, el grupo auditor considera lo siguiente:

La Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en su respuesta no plantea argumentos que permitan desvirtuar el hallazgo comunicado, toda vez que, es bien cierto que por la situación de salud pública que se afronta a nivel mundial, así como las diferentes restricciones que se manejan en las entidades públicas no se pudo realizar una inspección física del expediente. Sin embargo, la información remitida en medio digital como manifiesta la Gobernación fue entregada de manera dispersa y sin foliatura lo que permite evidenciar que no cuentan con un archivo organizado, acorde a los parámetros que la Ley de Archivo señala.

Adicionalmente, insinúa el ente en su respuesta que, el archivo documental está a cargo de la empresa INTERASEO DEL ARCHIPIELAGO, quien es el contratista, sin embargo, omite, que en su calidad de supervisión del contrato 1016 de 2017, es obligación del Departamento contar con su propio expediente donde se evidencia un seguimiento continua y eficiente al proyecto.

Por todo lo anterior, el equipo auditor configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Evaluar la contratación suscrita para la ejecución de los recursos del PAP-PDA y la pertinencia del gasto, acorde a la normatividad aplicable.

La evaluación se centró en la ejecución del contrato N° Q17740 suscrito el 8 de mayo de 2017, cuyo objeto es la Expansión de la Red de Alcantarillado Sanitario de los distritos 1, 2 y 3 de la isla de San Andrés, por \$5.046.566.642.

Como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que reflejan debilidades que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

- ✓ Deficiencias de la Publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública — SECOP., documentos soporte de las etapas del contrato.
- ✓ Falta u omisión de los Estudios Previos.
- ✓ Falencias en los informes de Interventoría.
- ✓ Deficiencias en la planeación contractual; conllevando a modificaciones en mayores y menores cantidades de obras, en los tramos objetos de la expansión del alcantarillado.
- ✓ También se evidencian falencias en la tenencia y conformación de la gestión documental.

Hallazgo N° 5. (A5. D5) Publicación en SECOP documentos contrato de obra Q17740 de 2017.

La Constitución Política de Colombia de 1991 señala en su ARTICULO 209:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”

Ley 80 de 1993, Artículo 23. De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función

administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Ley 734 de 2002 Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

- 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.*
- 2. 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.*

Sobre el principio de publicidad, señaló la Corte Constitucional en sentencia de C-711 de 2012:

“Una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209). Dicho principio, permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público”.

Ley 1437 de 2011, artículo 3, numeral 9:

En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP:

“La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto.”

Ley 1150 de 2017

“ARTÍCULO 3o. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.”

Revisado el portal web del sistema electrónico de contratación pública (SECOP), con corte al 19 de abril de 2021, se evidenció que el ente territorial realizó la publicación de algunos documentos del proceso contractual pero omitió la publicación de otros documentos relativos al contrato Q17740 de 2017, que a continuación se señalan (Cuadro N° 1), incumpliendo de esta forma lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 23, Ley 1150 de 2007, artículo 3, y Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.7.1, así:

Tabla 8. Resumen información contrato Q17740 de 2017

No de proceso	No de contrato	Objeto	Contratista	Documentos no publicados
CSA2016-02	Q17740	Expansión de redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1,2, y 3	Consorcio Alcantarillado 2017	Estudios previos, ofertas, contrato, acta de inicio, otrosí 1, otrosí2, otrosí 3, suspensión 1 Modificaciones en mayores y menores cantidades de obra y obras adicionales

Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP

Esta situación obedece a fallas en el control y seguimiento al cumplimiento de los procedimientos contractuales y una contravención del principio constitucional de publicidad administrativa (Constitución Política, artículo 209), lo que afecta la publicidad y la transparencia sobre los procesos y ejecución de los contratos.

En ese sentido, al no publicar los documentos correspondientes del contrato relacionado, se incumple además con lo previsto en el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011. Los hechos expuestos pueden ser constitutivos de una falta disciplinaria en los términos de los numerales 1 y 2, artículo 34, Ley 734 de 2002, en cuanto al incumplimiento de los deberes de los servidores públicos. Por todo lo anterior, el equipo auditor configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“Actualmente se encuentran publicados en el SECOP los documentos correspondientes al Acta de inicio, Otrosí N°1, Otrosí N° 2, Otrosí N° 3 y Acta de Suspensión. Los demás documentos como la reformulación del contrato con su respectivo balance se cargarán cuando se realice el reinicio del contrato y se firmen las respectivas actas. Con esto, y teniendo en cuenta que la ejecución de este contrato aún está vigente, queda subsanada la presente observación.”

Análisis de la respuesta:

Frente a la respuesta dada por la entidad, el grupo auditor considera lo siguiente:

La Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en su respuesta no desvirtúa los hechos observados por el equipo auditor, ya que a la fecha del envío de la comunicación de observaciones, no se encontraban publicados en el SECOP la totalidad de documentos que constan en los expedientes contractuales; por lo cual es evidente el incumplimiento del artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, el cual indica que la entidad territorial está obligada a publicar en el SECOP, los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, situación que no se evidencia para el caso que nos ocupa, ya que el cargue de los documentos se realizó de manera extemporánea incumpléndose lo señalado en la referida norma.

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo N° 6. (A6. D6) Estudios previos proceso de licitación CSA2016-02.

Ley 80 de 1993. Artículo 25 - Del principio de economía.

En virtud de este principio:

12. Modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2001. El nuevo texto es el siguiente: *Maduración de proyectos. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.*

Ley 734 de 2002 ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*
2. *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.*

La Procuraduría Provincial de Buga, en el proceso con radicado IUS 2010-361198 IUCD 2011-94-349225 señala:

Acorde a la normatividad invocada se tiene que el marco fijado para el efecto trasciende en este caso al Ente Departamental, al ser imperativo para los servidores Públicos comportar dicha política de estado al planear y prever la correcta inversión de los recursos públicos, a fin de que se dé un adecuado y planificado manejo del gasto público, al definirse el por qué o la necesidad de adelantar determinada contratación administrativa, siendo los estudios previos determinantes para denotar la pretensión invocada ante la necesidad a satisfacer, de ahí que el contrato estatal sea complejo jurídicamente y demande un especial cuidado en sus presupuestos conceptuales y normativos, al ser reglado y buscar un fin que no contraríe los preceptos previamente fijados a nivel Constitucional, legal, o reglamentario acorde a los estatutos contractuales que los entes territoriales en este caso tengan dispuesto para no afectar el interés general ni el patrimonio público, por ello toda actividad contractual debe estar orientada de conformidad con los preceptos, previstos en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas reglamentarias, toda contratación que involucre recursos públicos por parte de una entidad estatal, debe estar respaldada por los estudios previos, el análisis de la conveniencia y oportunidad y una disponibilidad presupuestal.

La elaboración de estudios y documentos previos a los Contratos se encuentran relacionados con la planeación en contratación y se basa en estos principios :i) de eficacia para que las obras contratadas se ejecuten y pongan en pleno funcionamiento; ii) de economía, visto como la forma de aprovechar al máximo los recursos disponibles; iii) celeridad, en el sentido que las obras se realicen en el tiempo justo y iv) publicidad, para que las obras contratadas puedan ser seguidas por los ciudadanos y los procesos de selección, adjudicación y contratación se estructuren y perfeccionen de forma clara y abierta a la veeduría ciudadana.

De la revisión de la información remitida por la Gobernación de San Andrés, relacionada con el expediente contractual del proceso de Invitación Pública CSA2016-02, por objeto “Expansión de Redes de Alcantarillado Sanitario en los Distritos 1,2, y 3”, se evidenció la omisión por parte de la Empresa Veolia Aguas del Archipiélago SA ESP, en la elaboración de los Estudios Previos¹ para la contratación de las obras antes mencionadas y que son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato.

En el presente caso se observa que no existen los estudios previos del proceso de licitación CSA2016-02, pese a que fueron solicitados a la empresa ya referida mediante los oficios con radicados 2021EE0040662 del 17/03/2021 y 2021EE0053149 del 09/04/2021, al cual respondieron anexando los siguientes documentos: Acto de Adjudicación del contrato, aviso en radio, aviso de periódicos local y nacional, cronología, diagnóstico base, especificaciones técnicas, evaluación de alternativas, memorias de cálculos, modelaciones, parámetros de diseños de obras, pliegos definitivos, respuesta a preguntas pliegos de condiciones sin que se remitiera el documento, evento que se cuestiona y merece ser establecido, siendo este hecho el que a esta altura cuestiona este órgano de control fiscal.

Sobre el evento referido a los estudios previos, si bien ha sido demostrado la ejecución de los contratos, la carencia de este documento no se suple con otros elementos o denominaciones distintas que se dé al acto que así se pretenda validar, pues en los

¹Artículo 20 del Decreto 1510 de 2013:

Estos documentos deben contener como mínimo los siguientes elementos:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.
5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
6. El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.
7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.
8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.

estudios previos se comportan principios básicos de la contratación estatal remitidos al principio de PLANEACION, que permite cumplir los fines del estado, al observarse dentro de estos, además el principio de economía y transparencia, como hoja de ruta que da lugar al ente territorial a definir el protocolo o guía que fija parámetros para definir la necesidad, la forma de solucionarla bien por la obtención de servicios, realización de obras o suministro de bienes y las condiciones en que ha de hacerse. (Decreto 1510 de 2013)

En ese sentido, al no contar con los Estudios Previos para la contratación de las obras de “Expansión de redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1,2, y 3”, se incumple con lo señalado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, al referirse al principio de economía, contempló en su numeral 12 que, para que la entidad Estatal pueda contratar deben contar previamente con estudios previos y documentos que les servirán de sustento base para definir la necesidad y el objeto que dio origen al ejercicio de la actividad contractual, tales como: los términos de ejecución de la obra, su costo total y las demás exigencias y especificaciones técnicas, así como las garantías que serán exigidas a los proponentes, para finalmente llegar a la selección de la mejor oferta.

Los hechos expuestos pueden ser constitutivos de una falta disciplinaria en los términos de los numerales 1 y 2, artículo 34, Ley 734 de 2002, en cuanto al incumplimiento de los deberes de los servidores públicos. Por todo lo anterior, el equipo auditor configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad:

“Es importante mencionar que la obra de expansión del sistema de alcantarillado sanitario en los Distritos 1, 2 y 3, se encuentra debidamente soportada y enmarcada en el plan maestro de alcantarillado y en el PSMV (Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos) las cuales se encuentran debidamente aprobadas por la Corporación Ambiental Coralina y también cuenta con las respectivas licencias ambientales. (Ver Anexo 4 PSMV y licencias Ambientales) Con lo anterior es claro que existen estudios previos que soportan la planificación y ejecución de este contrato. Los demás documentos de diseño, especificaciones y presupuestos ya fueron debidamente entregados a los funcionarios de la Contraloría General y también se encuentran cargados en la plataforma del SECOP Bajo el código CSA2016-02.”

Análisis de la respuesta:

Frente a la respuesta dada por la entidad, el grupo auditor considera lo siguiente:

Sobre el evento referido a los estudios previos, nos permitimos precisar que estos no se suplen con otros elementos o denominaciones distintas que se dé al acto que así se pretenda validar, pues en los estudios previos se comportan principios básicos de la contratación estatal remitidos al principio de PLANEACION, que permite cumplir los fines del estado, al observarse dentro de estos además el principio de economía y

transparencia, como hoja de ruta que da lugar al ente territorial a definir el protocolo o guía que fija parámetros para definir la necesidad, la forma de solucionarla bien por la obtención de servicios, realización de obras o suministro de bienes y las condiciones en que ha de hacerse. (Decreto 1510 de 2013)

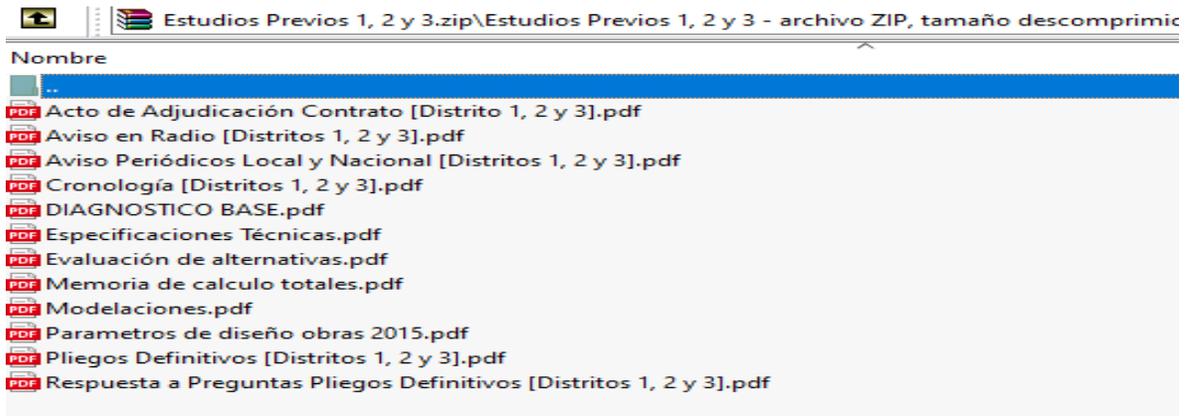
Este ente de control fiscal no reprocha la ausencia de los estudios técnicos requeridos para iniciar la contratación del proyecto, se enfoca en la ausencia del documento denominado ESTUDIOS PREVIOS, el cual, todas las entidades están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación, en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección del contratista, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos:

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.
- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.
- iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.
- v) *La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.*
- vi) *La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores...”.*

El mencionado documento no fue remitido por la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pese a que fue solicitado mediante oficios con SIGEDOC 2021EE0023917 del 19 de febrero de 2021 y 2021EE0053149 del 09 de abril de 2021, solo se limitaron a remitir los documentos correspondientes a los estudios y diseños, así como los documentos de la etapa precontractual, distintos al estudio previo y los cuales, no han sido reprochados en la observación comunicada.

Imagen 3. Respuesta enviada por Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia



Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo N° 7. (A7. D7) Publicación en SECOP documentos contrato N° 1016 de 2017.

Constitución Política, artículo 209

“ARTÍCULO 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Ley 80 de 1993, artículo 23

“ART. 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales.

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1

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

- 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el*

Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

Ley 1150 de 2007, artículo 3

“ARTÍCULO 3. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.”

Decreto 1510 de 2013, artículo 19

“Artículo 19. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 23 del presente decreto.”

Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.7.1.

“Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto.”

Corte Constitucional, sentencia C-711 de 2012.

“Una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209). Dicho principio, permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público.”

De la revisión a la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), con corte al 30 de abril de 2021, el cual se adjunta reporte, se evidenció que la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, respecto al contrato No 1016 de 2017, realizó el cargue de los documentos de los procesos correspondientes a las etapas de planeación y selección, desde el aviso de convocatoria hasta la adjudicación; sin embargo, omitió la publicación de otros como la oferta seleccionada y los documentos correspondientes a la etapa de contratación y ejecución, también efectuó publicaciones extemporáneas de documentos del citado contrato, inobservando así los principios de publicidad y transparencia, contemplados en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, y el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Tabla 9. Documentos no publicados en SECOP

Documentos no publicados	Documentos publicados extemporáneamente
<ul style="list-style-type: none"> • Oferta del adjudicatario • Acta de inicio • Acta modificatoria No. 2 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de obra 1016 • Acta Modificatoria No. 1

Fuente: Equipo auditor

Imagen 4. Reporte consulta SECOP, Corte a 30-04-2021

Ver Documento	Contrato	MODIFICATORIO No 01 AL CONTRATO 1016 DE 2017	25-10-2019 11:33 AM
Ver Documento	Contrato	CONTRATO 1016 DE 2017	25-10-2019 11:24 AM
Ver Documento	Documento Adicional	RESOLUCION DE ADJUDICACION 000311 DE 2017	08-02-2017 10:24 AM
Ver Documento	Acto de Adjudicación	ACTA DE ADJUDICACION	08-02-2017 10:24 AM
Ver Documento	Documento Adicional	ACTA DE REUNION DE SUSPENCION	30-01-2017 06:12 PM
Ver Documento	Documento Adicional	EVALUACION TECNICA	27-01-2017 05:20 PM
Ver Documento	Documento Adicional	EVALUACION JURIDICA	27-01-2017 05:20 PM
Ver Documento	Informe de evaluación	EVALUACION ECONOMICO	27-01-2017 05:20 PM
Ver Documento	Documento Adicional	ACTA DE CIERRE Y APERTURA DE PROPUESTA	19-01-2017 04:46 PM
Ver Documento	Adendas	ADENDA 002	12-01-2017 03:53 PM
Ver Documento	Adendas	ADENDA 001	11-01-2017 05:45 PM
Ver Documento	Acta de audiencia de aclaración de los pliegos de condiciones	ACTA DE AUDIENCIA Y ACLARACION DE PLIEGOS	11-01-2017 05:45 PM
Ver Documento	Documento Adicional	DEF ANEXOS 10	05-01-2017 06:25 PM
Ver Documento	Documento Adicional	DEF ANEXOS	05-01-2017 06:24 PM
Ver Documento	Documento Adicional	DEF MATRIZ-DE-RIESGO	05-01-2017 06:24 PM
Ver Documento	Acto que ordena Apertura del Proceso	RESOLUCION DE APERTURA 000008 DE 2017	05-01-2017 06:24 PM
Ver Documento	Pliegos de Condiciones definitivos	PLIEGO CONDICIONES LICITACION PUBLICA 018 DE 2016	05-01-2017 06:24 PM
Ver Documento	Documento Adicional	RESPUESTA OBSERVACIONES	05-01-2017 06:24 PM
Ver Documento	Documento Adicional	OBSERVACIONES	05-01-2017 06:24 PM
Ver Documento	Documento Adicional	ANEXOS	16-12-2016 03:22 PM
Ver Documento	Documento Adicional	MATRIZ DE RIESGO	16-12-2016 03:22 PM
Ver Documento	Aviso de Licitación (Art.30 Ley 80 de 1993)	AVISO	16-12-2016 03:22 PM
Ver Documento	Documento de estudios previos	ESTUDIOS PREVIOS	16-12-2016 03:22 PM
Ver Documento	Proyecto de pliego de condiciones	PROYECTO DE PLIEGO LICITACION 018 DE 2016	16-12-2016 03:21 PM

Solicitudes, Observaciones y Dudas de la Comunidad

Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP

Esta situación se presenta, por la omisión de la administración departamental, en el seguimiento y control a los procesos contractuales, e inobservancia de la normatividad que regula el asunto.

El no publicar en el SECOP los documentos correspondientes al contrato, dificulta el conocimiento de los interesados y de la comunidad en general, de los avances de los proyectos adelantados; como también, que desconozcan los alcances de los proyectos que se están ejecutando.

Respuesta de la entidad

“De acuerdo con su observación se procederá a efectuar una revisión minuciosa y detallada de los documentos publicados en el SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-SECOP, a través del Portal de Colombia Compra Eficiente con el fin de constatar lo publicado a la fecha. Por lo que en el evento de encontrar que algún documento del proceso o del contrato no se encuentre publicado, se adelantarán las gestiones necesarias con el fin de que queden los documentos que de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 deben ser publicados.”

Análisis de la respuesta

Frente a la respuesta dada por la entidad, el grupo auditor considera lo siguiente:

La entidad en su respuesta reconoció los hechos informados en la observación, en cuanto a los documentos del proceso contractual cuestionado y demás actos administrativos que no fueron publicados en el sistema electrónico de contratación pública (SECOP) dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, tal como lo indica la norma.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Verificar y establecer el estado actual de las obras contratadas y ejecutadas, a través de contratos o convenios, así como el estado de los demás bienes y servicios adquiridos con dichos recursos y la satisfacción de la necesidad y/o prestación del servicio que motivaron su contratación.

Con respecto a la ejecución del proyecto *“Expansión de redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1,2, y 3”*, se evidenciaron deficiencias en la etapa contractual (modificaciones en cantidades de obras sin aprobaciones y balance financiero del proyecto lo que llevó al agotamiento de los recursos), situación que ocasionó que las obras parcialmente construidas no sean funcionales y la necesidad de incluir obras que no fueron contempladas en el proyecto inicial y que son necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas del proyecto.

En el desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, el equipo auditor visitó las obras relacionadas en la tabla que aparece a continuación, correspondientes a la expansión del sistema de alcantarillado (alcantarillado sanitario), verificándose que el 95% de los tramos contratados actualmente se encuentran construidos, pero no están en funcionamiento.

Tabla 10. Estados de los tramos evidenciados en visita técnica

Distrito	Sector	Observación
Distrito 1	Barrio Obrero	Se evidencia tramo construido, pozos con fondo en concreto, sin funcionar
Distrito 1	Centro Calle 10	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto. sin funcionar
Distrito 1	Black Dog	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto., sin funcionar
Distrito 2	Centro Cra 5B	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto, sin funcionar
Distrito 1	Avenida Providencia	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto. sin funcionar
Distrito 2	Modelo	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto. sin funcionar.
Distrito 3	Barrio Rocosa	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto, limpio sin funcionar.
Distrito 3	Barrio Sarie Bay	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto. sin funcionar
Distrito 3	Barrio Cabañas Altamar	Se evidencia tramo en primera entrada parcialmente construido, sin pavimentar, pozos con fondo en concreto, sin funcionar.

Fuente: Equipo auditor

Hallazgo N° 8. (A8. D8) Funcionalidad obras ejecutadas contrato N° Q17740 de 2017.

La Constitución Política, en sus artículos 2, 209 y 298, determinan lo siguiente:

“ARTICULO 2: “Son fines esenciales del Estado; servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos consagrados en la Constitución; (...)”

ARTICULO 209: “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”

ARTICULO 298: “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. (...).”

Ley 1474 de 2011, arts. 83 y 84

“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.

(...)”

“ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

(...)”

Ley 80 de 1993, artículo 14 (1): 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:

1. 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 segundo 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”

Contrato de Operación Suscrito el 08 de septiembre de 2005 entre Aguas de San Andrés S.A.E.S.P y Proactiva Aguas del Archipiélago S.A E.S.P.

“CLAUSULA 2 OBJETO: “ El objeto del presente Contrato es la operación de la infraestructura destinada a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en la isla de San Andrés En cumplimiento del presente contrato corresponderá al OPERADOR durante la vigencia de este contrato, prestar por su cuenta y riesgo, los servicios de acueducto y alcantarillado, para lo cual deberá mantener, rehabilitar y reponer la infraestructura destinada a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado y diseñar y construir las obras requeridas para adicionar y complementar la infraestructura de acuerdo con lo definido para el efecto en el presente contrato.

Así mismo, el OPERADOR responderá ante LA CONTRATANTE por el cumplimiento de los indicadores de cobertura, Calidad y Continuidad aquí definidos y por las demás obligaciones a su cargo establecidas en este Contrato”.

Contrato Q17740 de 2017

“CLAUSULA PRIMERA. OBJETO. El objeto del presente contrato es la “EXPANSION DE REDES DE ALCANTARILLADO SANITARIO EN LOS DISTRITOS 1,2 Y 3” De conformidad con el presupuesto de cantidades y precios consignados en el formulario 1, el cual forma parte del presente documento, a los diseños y especificaciones técnicas suministradas por LA CONTRATANTE y aceptadas por EL CONTRATISTA en su propuesta, de acuerdo con los pliegos de condiciones de la invitación pública No CSA2016-02, los precios unitarios y los términos que señala este contrato”.

Otrosí N° 3 del Contrato Q17740 de 2017

“PRIMERO. - Modificar la cláusula Tercera del Contrato de obra No. Q17740, la cual quedara así:

CLAUSULA TERCERA. PLAZO PARA LA EJECUCION Y VIGENCIA DEL CONTRATO, El plazo para la ejecución del presente Contrato será de treinta y cuatro

(34) meses, contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio. Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito se podrá de común acuerdo entre las partes suspender temporalmente la ejecución del contrato, mediante la suscripción de un acta donde incluye tal evento, sin que para efectos del plazo extintivo se compute el tiempo de la suspensión, todas las pólizas deben ampliarse en el mismo plazo de la suspensión, a satisfacción del Contratante.”

Por su parte la Ley 734 de 2002 señala en sus artículos 23, 27 y 34 que:

“ARTÍCULO 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. 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.”

Dentro del Plan Departamental de Aguas del Departamento de San Andrés Islas se encuentra el proyecto: “Expansión del Sistema de Alcantarillado en los Distritos 1,2 y 3”; el cual se materializó con la suscripción del Contrato de obra N° Q17740 de 2017, suscrito entre la empresa Veolia Aguas del Archipiélago S.A. E.S.P., en calidad de operador especializado y el Consorcio Alcantarillado 2017, por valor de \$ 5.046.566.642.

Dicho contrato fue suscrito el día 26 de julio de 2017, con una duración inicial de 19 meses. Pero durante su ejecución se han celebrado 3 otrosí, los cuales modifican la cláusula tercera del mencionado Contrato de Obra¹, quedando como plazo para la ejecución un total de 34 meses; tal como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 11. Modificaciones al Contrato de Obra N° Q17740 del 08 de mayo de 2017

Incidencia	Descripción
Otrosí No.1 ²	Con fecha 18 de febrero de 2019, se modifica la cláusula tercera del contrato; la cual queda así: El plazo de ejecución del presente contrato será de veinticinco (25) meses contados a partir del acta de inicio.
Otrosí No. 2 ³	Suscrito el 08 de agosto de 2019, se modifica la cláusula tercera del contrato; la cual queda así: El plazo de ejecución del presente contrato será de veintiocho (28) meses contados a partir del acta de inicio.
Otrosí No.3 ⁴	Suscrito el 12 de noviembre de 2019, se modifica la cláusula tercera del contrato la cual queda así: El plazo de ejecución del presente contrato será de treinta y cuatro (34) meses contados a partir del acta de inicio.
Suspensión 1	Suscrita el 3 de marzo de 2020, y motivada en la necesidad de realizar una reformulación del contrato para la adición de 2 tramos de obra en el sector de Swamp Ground y la Avenida Antioquia y la ejecución de mayores cantidades de obra en el sector de Cabañas de Altamar y Sarie Bay para dar finalización a estos trabajos.

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En el desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización al Plan Departamental de Agua del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, vigencias 2019 y 2020, el equipo auditor visitó las obras relacionadas en la tabla que aparece a continuación, correspondientes a la expansión del sistema de alcantarillado de los distritos 1, 2 y 3 (alcantarillado sanitario), verificando que actualmente se encuentra

¹ CLAUSULA TERCERA, PLAZO PARA LA EJECUCIÓN Y VIGENCIA DEL CONTRATO. El plazo para la ejecución del presente contrato será de diecinueve (19) meses, contados a partir de la aprobación de la garantía única de cumplimiento pactada y suscripción del acta de inicio la cual deberá ser suscrita dentro de los 10 días hábiles siguientes de la firma del contrato. Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito se podrá de común acuerdo entre las partes suspender temporalmente la ejecución del contrato, mediante la suscripción de un acta donde incluye tal evento, sin que para efectos del plazo extintivo se compute el tiempo de la suspensión, todas las pólizas deben ampliarse en el mismo plazo de la suspensión a satisfacción del CONTRATANTE.

² Otrosí N° 1. Qué, debido al crecimiento de un nuevo barrio en la parte trasera del sector de Cabañas altamar, fue necesario modificar el diseño y profundizar el colector principal, lo cual conllevó a una mayor excavación en roca pasando de profundidades de 1.5 m a 3.7 m. esta mayor excavación implicó mayor tiempo de ejecución del programado inicialmente.

Que para el sector de Sarie Bay y Barrio Modelo la comunidad no dejó iniciar las obras en el momento que se tenían programadas amenazando con bloqueos de vías debido a inconformismos.

³ Otrosí N° 2. Que, debido a los imprevistos climáticos, mayores cantidades de obra, inconvenientes con la comunidad con los horarios de trabajo, demoras en el despacho de concreto por parte de la concretera y la falta de un permiso de intervención por parte del INVIAS para la culminación de las obras en el sector Cabañas Altamar el cual fue solicitado mediante comunicado 182894 de noviembre de 2018.

⁴ Otrosí N° 3. Qué, debido a la mayor cantidad de obra en domiciliarias, la necesidad de intervenir completamente una vía adoquinada el en sector e Cabañas altamar, fue necesario solicitar la reformulación del contrato para adicionar recursos con el fin de terminar la obra, además de lo anterior, se requieren seis (6) meses adicionales para terminar las vías faltantes en el sector de Sarie Bay y Cabañas Altamar, las cuales debido a la dureza en la roca se ha necesitados mayor tiempo para lograr las excavaciones

construido, pero sin funcionar, debido, según el ente auditado, a la reformulación del contrato antes enunciado:

Tabla12. Estado de los tramos evidenciados en visita técnica

Distrito	Sector	Observación
Distrito 1	Barrio Obrero	Se evidencia tramo construido, pozos con fondo en concreto, cañuela, limpio, sin funcionar
Distrito 2	Centro Calle 10	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto. Limpio, sin funcionar
Distrito 2	Black Dog	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto., sin funcionar
Distrito 2	Centro Cra 5B	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto, sin funcionar
Distrito 2	Avenida Providencia	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto. Limpio, sin funcionar
Distrito 2	Modelo	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto. Limpio, sin funcionar
Distrito 3	Barrio Rocosa	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto, limpio sin funcionar.
Distrito 3	Barrio Sarie Bay	Se evidencia tramo construido, Pozos con fondo en concreto. sin funcionar
Distrito 3	Barrio Cabañas Altamar	Se evidencia tramo en primera entrada parcialmente construido, sin pavimentar, Pozos con fondo en concreto. Limpio, sin funcionar

Fuente: Equipo auditor

En la actualidad, el proyecto se encuentra suspendido desde el 3 de marzo de 2020, debido a que es necesario, según el ente auditado, la realización de una reformulación de dicho contrato, que tiene que ver con la adición de 2 tramos de obra en el sector de Swamp Ground y la Avenida Antioquia, y la ejecución de mayores cantidades de obra en el sector de Cabañas Altamar y Sarie Bay.

Tal situación no ha permitido, a la fecha de la presente actuación especial de fiscalización, que la comunidad beneficiaria de las obras de expansión de redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1, 2 y 3, disponga de ese servicio, incumplándose los criterios enunciados al comienzo y con uno los fines esenciales del Estado, como lo son: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos consagrados en la Constitución.

Lo descrito anteriormente, evidencia la falta de gestión del contratante y sus debilidades en el seguimiento y supervisión; como también, la falta de conocimiento real y concreto sobre la necesidad esencial a satisfacer, factor necesario para una planificación adecuada, pronta, dinámica y conveniente para la comunidad, como también el cumplimiento de los objetivos y las metas de los planes departamentales de agua y saneamiento (PDA).

Por las razones anteriores, se genera un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, con fundamento en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad:

“En visita realizada con funcionarios de la Contraloría General de la República, se realizó un recorrido a todas las vías que fueron intervenidas en la ejecución del contrato Q17740, durante este recorrido se midieron las distancias de tuberías instaladas y se levantaron las tapas de los pozos de inspección para verificar el estado de los mismos.

Durante el recorrido realizado y durante las visitas que realizaron los funcionarios de la Contraloría claramente se les menciona que las redes construidas ya estaban finalizadas, empalmadas y en funcionamiento (operativas), y también se mencionó que muchas viviendas ya se han conectado al sistema para disfrutar del servicio; por lo que con suma extrañeza se recibe la observación del ente de control, toda vez que, como ya se mencionó las obras construidas se encuentran funcionales.

Es importante mencionar que la ejecución de la presente obra de alcantarillado sanitario corresponde a instalación de las redes principales y las acometidas domiciliarias hasta el registro ubicado en el andén, pero es responsabilidad de cada usuario realizar la respectiva conexión y mantenimiento de su acometida, lo anterior, de conformidad con lo estipulado en el artículo 21 del Decreto 302 del 2000.

Si bien es cierto en la actualidad el proyecto se encuentra suspendido desde el 03 de marzo del 2020, la reformulación solicitada ya fue debidamente aprobada mediante comunicado 2021EE0023040 (el cual fue previamente remitido a la CGR) la cual nos llegó mediante correo electrónico el día 07 de abril del 2021, por lo cual se está en espera de la expedición del respectivo CDR para realizar el reinicio del contrato.”

Análisis de la respuesta:

Frente a la respuesta entregada por la entidad no se desvirtúa la observación dado que, en la visita técnica realizada a las obras por el equipo auditor, se constató que las mismas aún no se encuentran funcionando, existen tramos sin terminar y algunos sin iniciar su construcción. Así mismo algunos residentes de los sectores donde se ejecutaron las obras, manifestaron que ellos mismos realizaron conexiones a la red de alcantarillado pero que tuvieron que sellar las mismas porque se presentaron rebosamientos de aguas negras, lo cual indica que las tuberías no están en condiciones para transportar aguas residuales por presentar taponamientos. Es importante mencionar que las obras de expansión de las redes de alcantarillado visitadas aún no han sido recibidas a satisfacción por la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Dado lo anterior la falta de funcionalidad de la obra es evidente y por tal situación la observación se mantiene como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Hallazgo N° 9. (A9. D9. F1) Modificaciones en mayores, menores cantidades de obras y obras adicionales contrato de obra N° Q17740 de 2017.

Constitución Política de Colombia

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Ley 489 de 1998,

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

Ley 80 de 1993

“Artículo 25.- Del Principio de Economía

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

Artículo 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

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

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.”

Ley 1882 de 2018.

Artículo 2: 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

ART. 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.

ART. 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.

ART. 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

Ley 610 de 2000, modificada por el Decreto Ley 403 de 2020:

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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Ley 734 de 2002

ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

21) *Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.*

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. *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.*

De la revisión del expediente contractual se observó que el proyecto: “ Expansión de redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1,2 y 3 de la isla de San Andrés”, se desarrolló con un diseño técnico de las redes de alcantarillado sanitario, apoyado en el Reglamento de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS-2000 (vigente para la época en que se viabilizó el proyecto); el cual indicaba con claridad los sitios de ejecución de las obras de construcción de alcantarillado sanitario y las obras de optimización de los sistemas de bombeo, especificaciones técnicas de construcción de manera detallada, con lo que se estableció la consolidación del presupuesto oficial y las cantidades de obras así:

Tabla 13. Presupuesto general Contrato de obra Q17740 de 2017

DESCRIPCIÓN	V/TOTAL
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA PROVIDENCIA	\$ 127.524.932,00
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO OBRERO	\$ 88.185.093,00
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO CALLE 10 ENTRE AV 20 DE JULIO Y AV CUNDINAMARCA	\$ 89.405.299,00
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SECTOR BLACK DOG	\$ 132.910.842,00

PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO CRA 5B ENTRE AV BOYACA Y AV LAS AMERICAS	\$ 297.861.672,00
PUNTO DE BOMBEO CAFÉ CAFÉ	\$ 121.197.337,00
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO BARRIO MODELO	\$ 47.906.880,00
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR CABAÑAS	\$ 1.329.480.022,00
PLANTA GENERADORA DE ENERGIA Y OBRAS CIVILES ANEXAS ESTACIÓN DE BOMBEO DE AGUAS RESIDUALES N° 3	\$ 269.586.975,00
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR ROCOSA	\$ 1.148.272.158,00
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO SARIE BAY	\$ 1.394.235.431,00
TOTAL	\$ 5.046.566.641,00

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Tabla 14. Cantidades de Obra Contrato Q17740 de 2017

TRAMO	MATERIALES
OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA PROVIDENCIA	suministro e instalación de 148.1 m de tubería PVC de 8"
OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO OBRERO	Suministro e instalación de 93.6 m de tubería PVC de 8"
OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO CALLE 10 ENTRE AV 20 DE JULIO Y AV CUNDINAMARCA	Suministro e instalación de 103.3 m de tubería PVC de 8"
OBRA ALCANTARILLADO SECTOR BLACK DOG	Suministro e instalación de 84 m de tubería PVC de 6", suministro e instalación de 201 m de tubería PVC de 8"
OBRA ALCANTARILLADO CRA 5B ENTRE AV BOYACA Y AV LAS AMERICAS	Suministro e instalación de 316 m de tubería PVC de 8"
OBRAS PARA EL PUNTO DE BOMBEO CAFÉ CAFÉ	Suministro e instalación de un sistema de bombeo de aguas residuales para el pozo ubicado en la zona Café Café
OBRA ALCANTARILLADO BARRIO MODELO	Suministro e instalación de 52.1 m de tubería PVC de 8"
OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR CABAÑAS	Suministro e instalación de 1574 m de tubería PVC de 8"
PLANTA GENERADORA DE ENERGIA Y OBRAS CIVILES ANEXAS ESTACIÓN DE BOMBEO DE AGUAS RESIDUALES N° 3	Suministro e instalación de una planta eléctrica de respaldo para la estación de bombeo de aguas residuales No. 3
OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR ROCOSA	Suministro e instalación de 1.311 m de tubería PVC de 8"
OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO SARIE BAY	Suministro e instalación de 1.370,4 m de tubería PVC de 8"

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

El contratista e interventor (responsable de los diseños) contaban con indicaciones claras y precisas en cuanto a la localización del proyecto y de las especificaciones técnicas de construcción de cada uno de los tramos, además de los detalles específicos para cada uno.

Con base a la revisión del expediente contractual el equipo auditor evidenció que para no colocar en riesgo la eventual funcionalidad de las obras el contrato fue sometido a modificaciones, incluyendo mayores cantidades de obras, en cuantía equivalente al

21%¹ del valor total inicial contratado, evidenciándose de esta manera que los estudios y diseños empleados para la contratación de las obras eran deficientes en contravención de lo normado en el numeral 4°. Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el cual establece: *“Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”*, generándose la necesidad de modificar el presupuesto del contrato de obra como se evidencia en el siguiente cuadro:

Tabla 15. Presupuesto reformulación Contrato de obra Q17740 de 2017

ITEM	DESCRIPCIÓN	V./TOTAL	VALOR DEFINITIVO	DIFERENCIA
1	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA PROVIDENCIA	\$ 127.524.932	\$ 190.763.648	\$ 63.238.716
2	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO OBRERO	\$ 88.185.093	\$ 127.623.885	\$ 39.438.792
3	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO CALLE 10 ENTRE AV 20 DE JULIO Y AV CUNDINAMARCA	\$ 89.405.299	\$ 287.233.686	\$197.828.387
4	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SECTOR BLACK DOG	\$ 132.910.842	\$ 127.818.369	\$-5.092.474
5	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO CRA 5B ENTRE AV BOYACA Y AV LAS AMERICAS	\$ 297.861.672	\$ 390.856.505	\$92.994.833
6	PUNTO DE BOMBEO CAFÉ CAFÉ	\$ 121.197.337	\$ -	\$-121.197.337
7	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO BARRIO MODELO	\$ 47.906.880	\$ 42.916.106	\$-4.990.774
8	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR CABAÑAS	\$ 1.329.480.022	\$ 1.870.451.747	\$540.971.725
9	PLANTA GENERADORA DE ENERGIA Y OBRAS CIVILES ANEXAS ESTACIÓN DE BOMBEO DE AGUAS RESIDUALES N° 3	\$ 269.586.975	\$ 279.090.514	\$9.503.539
10	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR ROCOSA	\$ 1.148.272.158	\$ 971.553.973	\$-176.718.186
11	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO SARIE BAY	\$ 1.394.235.431	\$ 1.709.480.759	\$315.245.328
12	CONSTRUCCIÓN ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA ANTIOQUIA	\$ 0	\$ 282.214.861	\$282.214.861
13	CONSTRUCCIÓN ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR SWAMP GROUND	\$ 0	\$ 112.031.675	\$112.031.675
TOTAL		\$ 5.046.566.642	\$ 6.392.035.726,9	\$ 1.345.469.085
INTERVENTORIA 10%				\$ 134.546.909
TOTAL ADICIONAL				\$ 1.480.015.994

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

¹ mediante oficio del 03 de marzo de 2020, por medio del cual se solicita una reformulación del proyecto por objeto: “Expansión de Redes de Alcantarillado Sanitario en los Distritos 1,2, y 3, solicitan recursos adicionales que ascienden a la suma de **\$1.480.015.994**; de los cuales \$134.546.909 destinados para sufragar los costos de interventoría y \$1.345.469.085 para obras adicionales y mayores cantidades de obras para ampliar el alcance del proyecto

De la visita técnica a los lugares donde se materializaron las obras construidas dentro del alcance del contrato **Q17740**, realizada los días 8 y 9 de abril de 2021, por profesionales de la Contraloría General de la República, en compañía del Gerente de Construcciones de la Empresa Veolia Aguas del Archipiélago SA ESP, en calidad de interventor, con la finalidad de realizar la verificación de ítems ejecutados, cantidades, estado y funcionalidad de las obras se encontró que las cantidades ejecutadas, varían respecto a las cantidades que se definen en el proyecto aprobado y contratado.

Tabla 16. Cantidades de obra recibidas mediante acta 10 del 13 de febrero de 2020

DESCRIPCIÓN	VALOR CONTRATADO	ACTA 10
		13/02/2020
		V ACUMULADO
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO CALLE 10 ENTRE AV 20 DE JULIO Y AV CUNDINAMARCA	\$ 89.405.299	\$ 287.077.680
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR ROCOSA	\$ 1.148.272.158	\$ 959.328.790
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR CABAÑAS	\$ 1.329.480.022	\$ 1.316.399.509
PLANTA GENERADORA DE ENERGIA Y OBRAS CIVILES ANEXAS ESTACIÓN DE BOMBEO DE AGUAS RESIDUALES N° 3	\$ 269.586.975	\$ 279.090.514
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA PROVIDENCIA	\$ 127.524.932	\$ 190.711.647
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO OBRERO	\$ 88.185.093	\$ 125.994.509
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO CRA 5B ENTRE AV BOYACA Y AV LAS AMERICAS	\$ 287.861.672	\$ 355.435.017
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SECTOR BLACK DOG	\$ 132.910.842	\$ 128.373.307
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO SARIE BAY	\$ 1.394.235.431	\$ 1.360.927.578
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO BARRIO MODELO	\$ 47.906.880	\$ 34.771.750
PUNTO DE BOMBEO CAFÉ CAFÉ	\$ 121.197.337	\$ 0
TOTAL	\$ 5.046.556.642	\$ 5.038.110.301

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Dado que las obras no previstas, así como las obras adicionales (de acuerdo a lo señalado en la justificación técnica), son necesarias para cumplir con las especificaciones técnicas reprochadas en el pliego de condiciones que motivó la contratación de las obras, ocasionarán un incremento al valor y plazo inicial estipulado; se evidencia una deficiente planeación por parte de la administración Departamental, según lo establecido en los principios rectores del contrato estatal establecidos en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, de lo cual se infiere el deber de los intervinientes en la contratación, de hacer uso eficiente de los recursos y desempeñar adecuadamente las funciones.

Tabla 17. Porcentaje de recursos adicional por tramo a intervenir en reformulación

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 647 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

ITEM	DESCRIPCIÓN	VALOR DEFINITIVO	% RECURSOS ADICIONAR
1	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA PROVIDENCIA	\$ 190.763.648	50%
2	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO OBRERO	\$ 127.623.885	45%
3	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO CALLE 10 ENTRE AV 20 DE JULIO Y AV CUNDINAMARCA	\$ 287.233.686	221%
4	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO CRA 5B ENTRE AV BOYACA Y AV LAS AMERICAS	\$ 390.856.505	31%
5	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR CABAÑAS	\$ 1.870.451.747	41%
6	PLANTA GENERADORA DE ENERGIA Y OBRAS CIVILES ANEXAS ESTACIÓN DE BOMBEO DE AGUAS RESIDUALES N° 3	\$ 279.090.514	4%
7	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO SARIE BAY	\$ 1.709.480.759	23%

- Obras no contempladas en el contrato original, pero si dentro de la reformulación del proyecto.

ITEM	DESCRIPCIÓN	VALOR DEFINITIVO
11	CONSTRUCCIÓN ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA ANTIOQUIA	\$ 282.214.861
12	CONSTRUCCIÓN ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR SWAMP GROUND	\$ 112.031.675
TOTAL		\$ 394.246.536

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Ahora bien, revisada las actas de corte parcial que se han suscrito durante la ejecución del contrato, tenemos que a corte 13 de febrero de 2020, se han recibido obras al contratista por valor de \$ 5.038.110.301, para un porcentaje de ejecución física del 98%, dentro de las cuales se han recibido obras que se están contemplado dentro de la reformulación del proyecto.

Tabla 18. Reformulación obras contrato Q17740 de 2017

SECTOR A INTERVENIR	VALOR CONTRATADO	ACTA 10	DIFERENCIA EN SALDOS DE LO PAGADO Y PRESUPUESTO REFORMULACIÓN	REFORMULACIÓN
		13/02/2020		
		V ACUMULADO		
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO CALLE 10 ENTRE AV 20 DE JULIO Y AV CUNDINAMARCA	\$ 89.405.299	\$ 287.077.680	-\$ 197.672.381	\$ 197.828.387
PLANTA GENERADORA DE ENERGIA Y OBRAS CIVILES ANEXAS ESTACIÓN DE BOMBEO DE AGUAS RESIDUALES N° 3	\$ 269.586.975	\$ 279.090.514	-\$ 9.503.539	\$ 9.503.539

SECTOR A INTERVENIR	VALOR CONTRATADO	ACTA 10	DIFERENCIA EN SALDOS DE LO PAGADO Y PRESUPUESTO REFORMULACIÓN	REFORMULACIÓN
		13/02/2020		
		V ACUMULADO		
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA PROVIDENCIA	\$ 127.524.932	\$ 190.711.647	-\$ 63.186.715	\$ 63.238.716
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO OBRERO	\$ 88.185.093	\$ 125.994.509	-\$ 37.809.416	\$ 39.438.792
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO CRA 5B ENTRE AV BOYACA Y AV LAS AMERICAS	\$ 287.861.672	\$ 355.435.017	-\$ 67.573.345	\$ 92.994.833

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Del cuadro anterior se concluye, que la interventoría de obra, y la supervisión a cargo del Gestor del Plan Departamental de Agua, en cabeza de la Secretaria de Servicios Públicos y Medio Ambiente, aprobaron el pago de recursos por obra ejecutada en valores superiores a los contratados.

En este sentido resulta pertinente mencionar que el principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación, guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad a fin de que la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación, como efectivamente se evidenció dentro de la fase de ejecución del presente contrato auditado, donde se reconoció el pago de mayores cantidades de obras a las inicialmente establecidas en el presupuesto del contrato de obra, sin que se evidencie la suscripción de un modificatorio en mayores / menores cantidades de obras -obras no previstas, que reflejaran el balance financiero real y definitivo del proyecto y para que el presupuesto de obra no se viera afectado con el acometimiento de obras adicionales o en cantidades mayores a las inicialmente contratadas, viéndose entonces en la necesidad de solicitar al final recursos adicionales; ya que, los inicialmente aprobados se encuentran agotados en un 98%, sin que las obras hayan sido ejecutadas en su totalidad.

No fue suficiente determinar la identificación y descripción de la necesidad a satisfacer por parte de la entidad territorial y plantear el proyecto y estructurarlo previamente, el mismo debió concretarse en una maduración del proyecto a ejecutar que condujera a la obtención de un proyecto viable y ejecutable en todos los aspectos que atendieran el tratamiento y satisfacción de la necesidad que se pretendía superar. La administración Departamental, en calidad de gestor del Plan Departamental de Aguas PDA, debió gestionar, a través de las actuaciones o gestiones administrativas a su alcance el logro de los objetivos propuestos en el proyecto y contratos celebrados para adelantar su ejecución.

Así las cosas, nos encontramos frente a una omisión presentada en la etapa contractual, donde se vulnera flagrantemente el principio de planeación, que por la deficiencia en los estudios y diseños se presentan adiciones en los ítems, prestaciones contractuales y actividades que durante la ejecución hasta el momento, ha agotado el valor del contrato y dejando así el proyecto sin recursos para la terminación de la obra, haciendo que exista un riesgo cierto que no permitiría la culminación de la obra, en aspectos sustanciales para la funcionalidad de la misma, dejando como resultado una obra inconclusa que no prestará el servicio propuesto; incumpléndose con los fines esenciales del Estado, representados en la necesidad concreta que se pretendía satisfacer.

Por todo lo anterior, se observa que, después de casi cuatro (4) años desde que inició la obra, los recursos del Plan Departamental de Aguas invertidos en la construcción de este proyecto siguen sin generar un verdadero beneficio para la comunidad, lo cual, por obvias razones, genera un claro menoscabo para el erario del Estado. En otras palabras, de todo ese tiempo, es evidente que, a la fecha, no se ha cumplido la finalidad para la cual se celebró el contrato en cuestión. Las redes de alcantarillado sanitario no están en funcionamiento y se tiene un alto nivel de certeza que no lo estará, toda vez que no se cuentan con los recursos adicionales necesarios para la finalización de las obras faltantes y por ende la funcionalidad de las mismas.

Esa circunstancia, se reitera, denota un claro detrimento patrimonial que está llamado a calcularse por la totalidad del monto contratado, pues de nada sirve que la construcción ya esté ejecutada si al final la obra no puede ponerse en funcionamiento y ser entregada a la comunidad para su efectivo disfrute, a fin de cumplir los fines esenciales del Estado.

En otras palabras, según reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado¹, la finalidad esencial de contratar y ejecutar una obra es generar beneficios concretos para la comunidad. Empero, tal beneficio no se entiende realizado o alcanzado cuando, como en el presente caso, la obra no puede funcionar y no presta el servicio para el cual se construyó.

De igual manera, como bien lo ha señalado la Corte Constitucional², los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias, entre ellas, del incumplimiento a las normas técnicas y la falta de mantenimiento y conservación de las obras en aquellos casos en los que estas omisiones dan como resultado la no operación del proyecto o de la obra y en que, por consiguiente, no preste el servicio a la comunidad, a la par de los gastos generados por la inoperancia, que es precisamente lo que ocurre con el proyecto de la referencia.

¹ Radicado 25000234100020130179901. Sección Primera. C.P. María Elizabeth García

² Sentencia C-340 de 2007.

Vale la pena resaltar que, según reiterada jurisprudencia constitucional¹, el daño patrimonial al Estado consiste fundamentalmente en una lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del Estado, 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 especialmente por el objetivo funcional y organizacional.

De acuerdo con lo anterior, es claro que el concepto de gestión fiscal también comprende la funcionalidad de la obra o del proyecto que esté ejecutando el sujeto de control fiscal. Por tal razón, cuando dicha finalidad o propósito no se cumple, es evidente la incorrecta gestión fiscal y el efectivo daño patrimonial al Estado, pues los recursos se han administrado de manera ineficaz, ineficiente e inoportuna. Tal fenómeno es precisamente el que se presenta en el caso del proyecto de construcción de redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1,2 y 3 de la Isla de San Andrés, toda vez que la evidente inobservancia del principio de planeación y el total abandono y supervisión de la obra han impedido el efectivo disfrute del proyecto y la realización de las finalidades del Estado, lo cual, por obvias razones, representa un detrimento patrimonial por el total del valor contratado.

Lo anterior se produce en atención a que la interventoría incumplió con su obligación de ordenar, recomendar y autorizar modificaciones al contrato, así como el convocar al contratista de obra, a la supervisión del contrato por parte del Gestor del PDA, para autorizar las modificaciones de cantidades y costos de las obras del referido contrato², evidenciándose con ello, falta de aplicación de los principios de la función administrativa, así como de la inobservancia de los principios de la contratación pública de economía y responsabilidad por parte del Gestor del Plan Departamental de Aguas, a través del supervisor del contrato y el ordenador del gasto, tal como lo señala el artículo 3 de la Ley 489 de 1998; así mismo, por debilidades y fallas en el control y seguimiento al contrato por parte del interventor, contraviniendo los artículos 82 (modificado por el artículo 2 de la Ley 1882 de 2018) 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Dado que el incumplimiento del objeto del proyecto se constituye en una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente y teniendo en cuenta que los hechos evidenciados son consecuencia de acciones u omisiones que redundan en detrimento del patrimonio público e implican el desconocimiento de los principios que regulan la contratación

¹ Sentencia C 840 de 2001.

² Cuando se requiere de adición de actividades necesarias para la adecuada ejecución de un contrato de obra debe hacerse puntualmente en cada caso a la luz de la normatividad vigente, y según sea el negocio y las cláusulas pactadas, o de lo que concretamente se haya dicho en los términos de referencia o pliegos que sirvieron para la contratación tal y como está establecido en la Ley 1150 del 2007. Adicionalmente, si en la obra contratada las mayores cantidades sobrepasan la estimativa inicial durante la ejecución del contrato sin que ello implique modificación alguna al objeto contractual, está justificada la celebración de contratos adicionales, y si no se ha celebrado un otrosí, es necesario restablecer la ecuación contractual.

estatal, se constituye como observación con presunta incidencia disciplinaria. (Ley 734 de 2002, artículos 34 numerales 1 y 2 y artículo 48 numeral 31).

La Contraloría General de la República encuentra una observación con presunta connotación fiscal, por la pérdida total de los recursos, bienes e intereses patrimoniales públicos que se han generado por la construcción de las obras anteriormente descritas, que no están en condiciones de cumplir con la función, servicio y/o finalidad a las que estaban destinadas, de acuerdo con la necesidad que dio origen a la contratación de este proyecto, debido a que no se concretó un proyecto viable y ejecutable en todos los aspectos que atiendan al tratamiento y satisfacción de la necesidad que se pretende superar.

Así las cosas, se configura un presunto detrimento al patrimonio del Estado, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el Decreto 403 de 2019, representado en el menoscabo de los recursos públicos, producida por una gestión fiscal inoportuna, antieconómica, ineficaz e ineficiente que en términos generales no se aplica al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados en el manejo y control de recursos del Plan Departamental de Aguas, invertidos en el proyecto por parte de la gobernación de San Andrés, estimado en cuantía de \$ 2.712.098.837, que corresponden a los recursos cancelados por concepto de obras recibidas mediante actas parciales para las obras de construcción de alcantarillado sanitario en los sectores de Cabañas, Barrio Sarie Bay y Barrio Modelo, lugares donde las obras no se encuentran ejecutadas en su totalidad y por lo tanto, no se encuentran funcionando; tal como se especifica en el siguiente tabla:

Tabla 19. Presupuesto de obras pendientes por terminar

CAPITULO	VALOR ACUMULADO
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR CABAÑAS	\$ 1.316.399.509
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO SARIE BAY	\$ 1.360.927.578
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO BARRIO MODELO	\$ 34.771.750
TOTAL OBRAS	\$ 2.712.098.837

Fuente: Equipo auditor

Por otra parte, teniendo en cuenta que los hechos evidenciados son consecuencia de acciones u omisiones que redundan en detrimento del patrimonio público e implican el desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal, se constituye también esta observación, con presunta incidencia disciplinaria. (Ley 734 de 2002, artículos 34 numerales 1 y 2 y artículo 48 numeral 31).

Respuesta de la entidad

“Después de realizar un resumen de los tramos de obras contratados con el contrato Q17740 se menciona que el equipo auditor(sic) evidenció que para no colocar en riesgo la eventual funcionalidad de las obras se deben incluir mayores cantidades de obra en cuantía equivalente al 21% del valor inicial contratado, lo cual no es cierto.

Tal como se evidenció en la respuesta dada a la observación No 8 , del escrito observaciones las obras ya son funcionales y se encuentran en operación con usuarios conectados, por lo cual no es verídico que la reformulación del contrato y las obras adicionales que se proyectan realizar son para no colocar en riesgo la funcionalidad de las redes, por lo que se reitera que las obras ya construidas son funcionales, por los que las obras objeto de reformulación, como está citado en el documento de justificación son para ampliar las redes del sistema y dar cumplimiento a un fallo de acción popular, mas no para garantizar funcionalidad de las obras ya construidas.

Por otra parte, es de señalar que las mayores cantidades de obras ejecutadas en los tramos de obra corresponden a situaciones de fuerza mayor como Imprevistos. Es importante mencionar que los estudios de suelo no son una radiografía exacta de las cantidades de roca o algún tipo de material en particular que se pueda encontrar, por lo cual se presentan imprevistos que pueden afectar el valor del contrato. Como se puede observar en los cuadros de obra indicados por el equipo auditor, existen sectores que tuvieron mayores cantidades de obra y otros que tuvieron menores cantidades.

Anexamos cuadro resumen de cada ítem ejecutado en el presente contrato con la respectiva justificación de cada ítem (ver anexo). Y como se puede evidenciar ninguno corresponde a falencias del diseño, ya que las redes principales fueron instaladas tal como fueron diseñadas.

El caso de sector de Cabañas Altamar fue el único que tuvo cambio considerable de diseño en la red principal, ya que fue necesario realizar una profundización de la misma para garantizar la conexión en futuro del barrio San Francisco. Es de mencionar que el barrio San Francisco no se tuvo en cuenta desde la etapa de diseño ya que el Plan Maestro de Alcantarillado Sanitario (el cual fue enviado a su dependencia como parte de los estudios previos) este aparece como área de posible expansión aeroportuaria (ver anexo 3), por lo cual al momento de diseñar no se tuvo en cuenta. Sin embargo, al día de hoy al no existir y no tener evidenciar o planes o proyectos sobre la “posible expansión aeroportuaria, se decidió profundizar esta red y dejar la disponibilidad de servicio para este sector en caso de que la expansión aeroportuaria, se decidió profundizar esta red y dejar la disponibilidad de servicio para este sector en caso de que la expansión aeroportuaria no se ejecute.

Con lo anterior también se deja claro que en ningún momento las mayores cantidades de obra en el presente contrato obedecen a falencias en el diseño o deficiencias en la planeación como se menciona en su comunicado.

En este orden de ideas, los pagos que fueron aprobados no sobrepasaron el valor total del contrato, en el caso de cabañas altamar que es el que tiene el mayor impacto en las cantidades adicionales fue para dar disponibilidad de servicio al sector San Francisco como se mencionó anteriormente. Además, como se evidenció en el presente escrito las redes principales fueron analizadas y se encuentran en operación.

Así las cosas, no existe ninguna omisión en la etapa precontractual donde se vulnera flagrantemente el principio de planeación por deficiencia en los estudios y diseños, y no existe ningún riesgo cierto que no permita la culminación de la obra para su funcionalidad ya que como se ha reiterado las múltiples ocasiones en el presente comunicado, los sectores actualmente construidos se encuentran funcionando y en operación.

Aunado a lo anterior, a diferencia de lo mencionado en su comunicado, no se presenta ninguna falta de planeación y/o planificación, ya que como se observó en visitas realizadas por el equipo auditor, las obras fueron construidas de acuerdo con el diseño aprobado y están en operación. Es de mencionar que como en toda obra civil se presentaron imprevistos que ocasionaron algunos retrasos, pero al final el objetivo está logrado y la comunidad actualmente es beneficiaria de las obras de alcantarillado sanitario.

Es claro que todo el informe presentado por parte del equipo auditor se basa en el supuesto hecho que las obras ejecutadas no son funcionales, y de qué en adelante se depreden(sic) una serie de hecho y/o supuestos que como se ha demostrado faltan a la realidad, ya que las obras son totalmente funcionales, por lo cual es cierto que se denote un claro detrimento patrimonial.

Por todo lo anterior, de la manera más atenta y cordial me permito solicitar la eliminación de la observación, toda vez que no se ha faltado a las disposiciones legales a cargo de esta cartera, sino por el contrato, con su actual se ha demostrado al ente de control el cabal cumplimiento del objeto del contrato, de las actividades contratadas, logrando que las mismas sean funcionales, operativas en pro y en beneficio de la comunidad.”

Análisis de la respuesta

Frente a la respuesta dada por la entidad, el grupo auditor considera lo siguiente:

La observación comunicada es clara en señalar que el contrato en su etapa de ejecución ha presentado problemas en su planificación, toda vez que, a la fecha el contrato se encuentra suspendido desde hace más de 14 meses, motivado en la necesidad de la búsqueda de recursos para reformulación sobre la cual ya se han reconocido obras por

parte de la interventoría y el Gestor del PDA, en cantidades de obras a las inicialmente establecidas en el presupuesto del contrato de obra y las cuales se cuantificaron con base en los estudios y diseños que se elaboraron en la etapa previa a la adjudicación del contrato.

Ahora bien, revisando la totalidad de las actas parciales suscritas, sobre todo el número 10, es evidente que el presupuesto del contrato de obras se encuentra modificado y los pagos realizados en mayores cantidades de obra se efectuaron sin una justificación técnica y legal que garantizara que el contrato se ejecutara en los plazos establecidos, así como una adecuada destinación de los recursos para cada uno de los ítems contratados.

La Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, remitió en sus soportes documentales un documento denominado balance de cantidades (Anexo 2), suscrito el 31 de enero de 2020. Sobre este documento el equipo auditor se permite precisar que no cuenta con las firmas de las partes, por lo tanto, no tiene validez como un documento fiable para desvirtuar las irregularidades advertidas por este organismo de control fiscal.

Por otra parte, dentro de sus argumentos el ente auditado manifiesta que no es necesario adicionar un 21% de los recursos para la funcionalidad de las obras, sin embargo, en el documento denominado “Reformulación”, que fue suministrado por el ente auditado, se evidencia que los recursos corresponden a obras que son necesarias en los sectores que se contemplaron inicialmente en el presupuesto del contrato, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 20. Detalle reformulación obras contrato Q17740 de 2017

ITEM	DESCRIPCIÓN	V./TOTAL	VALOR DEFINITIVO	DIFERENCIA
1	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA PROVIDENCIA	\$ 127.524.932	\$ 190.763.648	\$ 63.238.716
2	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO OBRERO	\$ 88.185.093	\$ 127.623.885	\$ 39.438.792
3	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO CALLE 10 ENTRE AV 20 DE JULIO Y AV CUNDINAMARCA	\$ 89.405.299	\$ 287.233.686	\$197.828.387
4	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SECTOR BLACK DOG	\$ 132.910.842	\$ 127.818.369	\$-5.092.474
5	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO CRA 5B ENTRE AV BOYACA Y AV LAS AMERICAS	\$ 297.861.672	\$ 390.856.505	\$92.994.833
6	PUNTO DE BOMBEO CAFÉ CAFÉ	\$ 121.197.337	\$ -	\$-121.197.337
7	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO BARRIO MODELO	\$ 47.906.880	\$ 42.916.106	\$-4.990.774
8	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR CABAÑAS	\$ 1.329.480.022	\$ 1.870.451.747	\$540.971.725

ITEM	DESCRIPCIÓN	V./TOTAL	VALOR DEFINITIVO	DIFERENCIA
9	PLANTA GENERADORA DE ENERGIA Y OBRAS CIVILES ANEXAS ESTACIÓN DE BOMBEO DE AGUAS RESIDUALES N° 3	\$ 269.586.975	\$ 279.090.514	\$9.503.539
10	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR ROCOSA	\$ 1.148.272.158	\$ 971.553.973	\$-176.718.186
11	PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO SARIE BAY	\$ 1.394.235.431	\$ 1.709.480.759	\$315.245.328
12	CONSTRUCCIÓN ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA ANTIOQUIA	\$ 0	\$ 282.214.861	\$282.214.861
13	CONSTRUCCIÓN ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR SWAMP GROUND	\$ 0	\$ 112.031.675	\$112.031.675
TOTAL		\$ 5.046.566.642	\$ 6.392.035.726,9	\$ 1.345.469.085
INTERVENTORIA 10%				\$ 134.546.909
TOTAL ADICIONAL				\$ 1.480.015.994

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Es decir, que de los **\$1.345.469.085** solicitados en la reformulación, sólo \$394.246.536 corresponden a dos tramos de redes de alcantarillado en dos sectores donde inicialmente no se contempló la ejecución del contrato, el resto de los recursos corresponderían a la necesidad de adicionar recursos a los ítems inicialmente contemplados, es decir, que para garantizar la funcionalidad de la obra si es necesario adicionar recursos. Lo que el ente omite en su respuesta es que parte de estos recursos requeridos dentro de la reformulación para los diferentes tramos fueron reconocidos mediante actas de recibo parcial.

Sobre los diseños, este ente de control fiscal se permite precisar que estos sí estuvieron sometidos a modificaciones, que afectó la ecuación financiera del presupuesto y que no fueron ajustados durante la ejecución contractual. Situación que se evidenció durante las visitas, donde en varios sectores se evidenció que el plano de diseño no correspondió con las obras ejecutadas. Al respecto, se precisa que dentro del expediente contractual se evidenciaron los formatos de control de cambios suscritos por la interventoría, donde se describen modificaciones al diseño como se ilustra a continuación, distinto a las modificaciones en cantidades de obras reflejadas en el acta de balance de cantidades que remitió el Gestor del PDA.

Tabla 21. Modificaciones diseños obras contrato Q17740

fecha	Descripción modificación
07/03/2018	Modificaciones en las dimensiones de la caseta de la estación No.3
24/04/2018	Se programa la construcción de un pozo adicional en la avenida providencia antes de la llegada al existente 1-96 (cambio de dirección)
19/06/2018	Sector cabañas: se presentan tramos que superan los 90 ms. lineales, se toma la decisión de instalar dos pozos adicionales
19/06/2018	Sector Rocosa: se presentan tramos que superan los 90 metros lineales (dos pozos)
11/01/2019	Carrera 5B: se realiza la construcción de dos pozos adicionales

02/02/2019	Acortar tramo del colector principal MH1- MH2 por la presencia de una tubería de aguas lluvias. Se construirá sistema de manijas en diámetro de 160 mm
16/02/2019	Sarie Bay, se requiere de la construcción de un pozo adicional debido a un alineamiento
23/04/2019	Sari eBay: construcción de un pozo adicional en el tramo p11 debido a dificultad en mantenimiento
24/04/2019	Se realiza la unión del MH7- MH8, con el fin de intervenir la Avenida 20 de Julio.

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Ahora bien, si no existieran modificaciones en los diseños, en el balance de obras no se evidenciaría la necesidad de construir obras en mayores cantidades y obras adicionales como se ve reflejado en las actas de recibo parcial, reformulación del proyecto y balance de cantidades.

Tabla 22. Balance de obras contrato Q17740

CAPITULO	CONTRATADO	ACTA 10	BALANCE
		13/02/2020	
		V ACUMULADO	
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO CALLE 10 ENTRE AV 20 DE JULIO Y AV CUNDINAMARCA	\$ 89.405.299	\$ 287.077.680	\$ 287.233.686
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR ROCOSA	\$ 1.148.272.158	\$ 959.328.790	\$ 971.553.973
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR CABAÑAS	\$ 1.329.480.022	\$ 1.316.399.509	\$ 1.870.451.747
PLANTA GENERADORA DE ENERGIA Y OBRAS CIVILES ANEXAS ESTACIÓN DE BOMBEO DE AGUAS RESIDUALES N° 3	\$ 269.586.975	\$ 279.090.514	\$ 279.090.514
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA PROVIDENCIA	\$ 127.524.932	\$ 190.711.647	\$ 190.763.648
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO OBRERO	\$ 88.185.093	\$ 125.994.509	\$ 127.623.885
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO CRA 5B ENTRE AV BOYACA Y AV LAS AMERICAS	\$ 287.861.672	\$ 355.435.017	\$ 390.856.505
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SECTOR BLACK DOG	\$ 132.910.842	\$ 128.373.307	\$ 127.818.369
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO SARIE BAY	\$ 1.394.235.431	\$ 1.360.927.578	\$ 1.709.480.759
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO BARRIO MODELO	\$ 47.906.880	\$ 34.771.750	\$ 42.916.106
PUNTO DE BOMBEO CAFÉ CAFÉ	\$ 121.197.337	\$ 0	\$ 0
AVENIDA ANTIOQUIA	\$ -	\$ 0	\$ 282.214.861
SECTOR SWAMP GROUND	\$ 0	\$ 0	\$ 112.031.675
TOTAL	\$ 5.036.566.641	\$ 5.038.110.301	\$ 6.392.035.728

Fuente: Equipo auditor

Razón por la cual los argumentos esbozados por la entidad territorial no son aceptados por este ente de control y no desvirtúan lo observado toda vez que las situaciones que han motivado a que el contrato se encuentre sin finalizar, no se deben a imprevistos como lo menciona el ente territorial, sino que son atribuibles, como se reprochó antes,

a la falta de planificación en la etapa contractual, que ante la ausencia en el rigor de las funciones propias de la supervisión en cabeza del Gestor del PDA (Secretaría de Servicios Públicos de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), quien no veló porque el contrato se ejecutara en el plazo inicialmente contemplado (19 meses) y evitara dilaciones en el tiempo, que generaran prórrogas de hasta 34 meses y no se tenga la certeza de su finalización.

Sobre la funcionalidad de las obras, nos permitimos informar que fue la misma Gobernación de San Andrés, quien, mediante oficio con SIGEDOC 2021ER0038182 del 20210331 de 2021, manifestó a este ente de control fiscal que contaba con un listado de usuarios a conectar en cada sector y, a la fecha de visita de los tramos ejecutados, no se encontraron usuarios legalmente conectados a las redes de alcantarillado construidas dentro del alcance del contrato. Adicionalmente, no se evidencia el acta de recibo formal por parte del operador especializado de los tramos que se encuentran terminados y operando como bien señala en su respuesta el ente auditado.

Sin embargo, con base en la visita técnica y una vez revisados los documentos remitidos por parte de la Gobernación en su ejercicio a la contradicción y defensa, el equipo auditor evidenció entonces, que el proyecto definitivo, incluyendo la reformulación, cuenta con tramos ya finalizados y otro con obras pendientes por ejecutar como se refleja en el siguiente cuadro:

Imagen 5. Obras pendientes por ejecutar contrato Q17740 de 2017

CAPITULO	CONTRATADO	ACTA 10	BALANCE	DIFERENCIA	% EJECUCIÓN
		13/02/2020			
		V ACUMULADO			
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO CALLE 10 ENTRE AV 20 DE JULIO Y AV CUNDINAMARCA	\$ 89.405.299	\$ 287.077.680	\$ 287.233.686	\$ 156.006	99,95%
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR ROCOSA	\$ 1.148.272.158	\$ 959.328.790	\$ 971.553.973	\$ 12.225.183	98,74%
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR CABAÑAS	\$ 1.329.480.022	\$ 1.316.399.509	\$ 1.870.451.747	\$ 554.052.238	70,38%
PLANTA GENERADORA DE ENERGIA Y OBRAS CIVILES ANEXAS ESTACIÓN DE BOMBEO DE AGUAS RESIDUALES Nº 3	\$ 269.586.975	\$ 279.090.514	\$ 279.090.514	\$ 0	100,00%
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO AVENIDA PROVIDENCIA	\$ 127.524.932	\$ 190.711.647	\$ 190.763.648	\$ 52.001	99,97%
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO OBRERO	\$ 88.185.093	\$ 125.994.509	\$ 127.623.885	\$ 1.629.376	98,72%
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO CRA 5B ENTRE AV BOYACA Y AV LAS AMERICAS	\$ 287.861.672	\$ 355.435.017	\$ 390.856.505	\$ 35.421.488	90,94%
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SECTOR BLACK DOG	\$ 132.910.842	\$ 128.373.307	\$ 127.818.369		100%
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO SARIE BAY	\$ 1.394.235.431	\$ 1.360.927.578	\$ 1.709.480.759	\$ 348.553.181	79,61%
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO BARRIO MODELO	\$ 47.906.880	\$ 34.771.750	\$ 42.916.106	\$ 8.144.356	81,02%
PUNTO DE BOMBEO CAFÉ CAFÉ	\$ 121.197.337	\$ 0	\$ 0	\$ 0	
AVENIDA ANTIOQUIA	\$ -	\$ 0	\$ 282.214.861	\$ 282.214.861	0,00%
SECTOR SWAMP GROUND	\$ 0	\$ 0	\$ 112.031.675	\$ 112.031.675	0,00%
TOTAL	\$ 5.036.566.641	\$ 5.038.110.301	\$ 6.392.035.728		

Fuente: Equipo auditor

Ahora bien, el equipo auditor evidenció en sectores como barrio Cabañas de Altamar, barrio Sarie Bay y barrio Modelo, que las obras no se encuentran ejecutadas en su totalidad, por lo tanto, no se encuentran en funcionamiento. Por tal razón, se ajusta el

valor del presunto detrimento, el cual será el equivalente al valor de los sectores o tramos que no se encuentran ejecutados en su totalidad y que no están prestando ningún servicio ni benefician a la comunidad.

Tabla 23. Obras o tramos sin ejecutar contrato Q17740 de 2017

CAPITULO	V ACUMULADO
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO SECTOR CABAÑAS	\$ 1.316.399.509
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO SANITARIO BARRIO SARIE BAY	\$ 1.360.927.578
PRESUPUESTO DE OBRA ALCANTARILLADO BARRIO MODELO	\$ 34.771.750
TOTAL OBRAS O TRAMOS SIN EJECUTAR	\$ 2.712.098.837

Fuente: Equipo auditor

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$ 2.712.098.837.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Verificar que las operaciones financieras, presupuestales y contractuales se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos, considerando los principios de economía, eficacia y eficiencia, para la muestra seleccionada.

Las operaciones financieras, presupuestales y contractuales en torno al contrato N° Q17740 del 08 de mayo de 2017, se ajustaron a la normatividad aplicable, en especial, a lo contenido en el Manual Operativo Externo (MOE) Patrimonio Autónomo FIA, versión 6.0, si se tiene en cuenta que dicho manual contiene los requisitos para el trámite de operaciones financieras desde el momento de la vinculación, por parte del Departamento, al Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Recaudo, Administración, Garantía y Pagos para el manejo de los recursos de los Planes Departamentales de Agua.

Se evidenció que, desde el momento de solicitud del Certificado de Disponibilidad de Recursos – CDR para la financiación del proyecto “Expansión de Redes de Alcantarillado Sanitario en los Distritos 1,2 y 3” hasta el último pago realizado al contratista ejecutor de la obra, se cumplieron con los requisitos exigidos por el Consorcio FIA para el desembolso de recursos. Así mismo, se comprobó un correcto manejo de los recursos que constituyeron el anticipo del contrato (40% del valor total del contrato), el cual fue administrado mediante el contrato de fiducia mercantil N° 70132, a cargo de la Fiduciaria Bogotá S.A.

Dicho anticipo administrado bajo contrato de fiducia, generó unos rendimientos financieros, los cuales fueron devueltos al Consorcio FIA, cumpliéndose así con lo estipulado en el MOE.

Imagen 6 – Relación de pagos contrato Q17740 de 2017

Beneficiario	Total acta parcial	10% Cláusula sexta (Según actas parciales)	Valor factura
Consorcio Alcantarillado 2017	\$ 913.404.278,00	\$ 91.340.428,00	\$ 822.063.850,00
Consorcio Alcantarillado 2017	\$ 685.979.774,00	\$ 68.597.977,00	\$ 617.381.797,00
Consorcio Alcantarillado 2017	\$ 862.796.502,00	\$ 86.279.550,00	\$ 776.516.852,00
Consorcio Alcantarillado 2017	\$ 387.182.954,00	\$ 38.718.295,00	\$ 348.464.658,00
Consorcio Alcantarillado 2017	\$ 580.600.824,98	\$ 58.060.082,00	\$ 522.540.742,48
Consorcio Alcantarillado 2017	\$ 496.498.699,21	\$ 49.649.870,00	\$ 446.848.829,29
Consorcio Alcantarillado 2017	\$ 416.866.725,08	\$ 41.686.672,00	\$ 375.180.052,58
Consorcio Alcantarillado 2017	\$ 293.348.516,00	\$ 29.334.851,00	\$ 264.013.664,40
Consorcio Alcantarillado 2017	\$ 401.432.029,13	\$ 40.143.202,00	\$ 361.288.826,22
Consorcio Alcantarillado 2017	\$ -	\$ -	\$ 400.000.000,00
Totales	\$ 5.038.110.302,40	\$ 503.810.927,00	\$ 4.934.299.271,97

Fuente: Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Evaluar el control fiscal interno, con el fin de emitir concepto sobre la calidad y eficiencia de este, aplicados a los recursos del PAP-PDA.

La evaluación del control fiscal interno se centró en la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente, oficina que hace parte de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y quien tiene a su cargo la responsabilidad de actuar como Gestor del PDA San Andrés.

Durante la etapa de ejecución de la Actuación Especial de Fiscalización, se evaluó el control interno, en el que se identificaron los riesgos y controles diseñados y aplicados al asunto materia de esta actuación.

La calificación del control interno con base en los resultados obtenidos del desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización y con el resultado obtenido respecto a los hallazgos encontrados, se detalla a continuación:

Imagen 7. Evaluación del control interno

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		7	1,571428571			
B. Evaluación del riesgo		5	2,2			
C. Sistemas de información y comunicación		6	1,333333333			
D. Procedimientos y actividades de control		9	1,666666667			
E. Supervisión y monitoreo		7	1,571428571			
Puntaje total por componentes		2				
Ponderación		10%				
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,167	Parcialmente adecuado			
Riesgo combinado promedio		MEDIO				
Riesgo de fraude promedio		MEDIO				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		9,000	9,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		9,000	17,000	1,889	70%	1,322
Calificación total del diseño y efectividad				1,522	Parcialmente adecuado	
Calificación final del control interno				1,689	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: Formato ACP7-6 Evaluación Control Interno PAP PDA San Andrés 2019 - 2020 - Ejecución

Se realizó la calificación de los cinco componentes de control interno, que incluyen 34 ítems evaluados, con un resultado por componente “parcialmente adecuado”, riesgo combinado promedio “medio” y riesgo de fraude promedio “medio”.

La calificación total del diseño y efectividad de controles arrojó 1,522, que señala que es parcialmente adecuado. La calificación final del control interno arrojó 1,689, que corresponde al concepto “con deficiencias”, de acuerdo a la matriz para la evaluación del control interno.

OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Atender las denuncias e insumos asignados, en relación con la ejecución de los recursos del PAP-PDA.

Durante el desarrollo de la actuación especial de fiscalización, no se tuvo conocimiento de denuncias relacionadas con los recursos asignados al PAP-PDA San Andrés, ni denuncias relacionadas con el asunto objeto de la actuación especial de fiscalización.

**ANEXO 1.
MATRIZ DE HALLAZGOS**

Objetivo	Hallazgos	A	D	P	F	\$F	IP	\$IP
1	Hallazgo 1. Labor de Supervisión e Interventoría Contrato de Obra Q17740	1	1					
	Hallazgo 2. Gestión viabilización reformulación proyecto "Expansión redes de alcantarillado sanitario en los distritos 1, 2 y 3".	1	1					
	Hallazgo 3 Trámite y gestión de proyectos Providencia.	1	1					
	Hallazgo 4 Gestión documental	1	1					
2	Hallazgo 5 Publicación en SECOP documentos contrato de obra Q17740 de 2017	1	1					
	Hallazgo 6 Estudios previos proceso de licitación CSA2016-02	1	1					
	Hallazgo 7 Publicación en SECOP documentos contrato N° 1016 de 2017	1	1					
3	Hallazgo 8 Funcionalidad obras ejecutadas contrato N° Q17740 de 2017	1	1					
	Hallazgo 9 Modificaciones en mayores, menores cantidades de obras y obras adicionales.	1	1		1	\$ 2.712.098.837		
	TOTALES	9	9	0	1	\$ 2.712.098.837		