OFICINA ASESORA DE PLANEACION Y PARTICIPACION CIUDADANA

INFORME TECNICO DE SEGUIMIENTO A DENUNCIAS
RAD- CMI-RE-2021-00001577 Y CMI-RS-2021-00001906 DE 2021

INFORME FINAL

Ibagué, Tolima

Diciembre de 2021

“Cuidar lo nuestro, tarea de todos”

IVAN DARIO DELGADO TRIANA

Contralor Municipal de Ibagué

PEDRO ALDEMAR RAMIREZ GRIMALDO

Asesor – Oficina Asesora de Planeación y Participación Ciudadana

OSCAR RIVERA MONTOYA

Técnico Operativo – Oficina Asesora de Planeación y P.C.

BERNABÉ ALEXANDRO RONDÓN GUTIERREZ

Ingeniero Civil – Contratista CMI

“Cuidar lo nuestro, tarea de todos”

Ibagué, 24 de diciembre de 2021

1. Hechos

El presente informe se elaboró dando cumplimiento al Memorando de Comunicación No. CMI-RM-2021-00001248 donde se me asigna como apoyo de profesional de Ingeniería Civil para apoyar el seguimiento a la denuncia con radicado No. CMI-RE-2021-00001577 de fecha 26-06-2021 con alcance a la denuncia No.CMI-RS-2021-00001906 de fecha 03-08-2021, ambas referentes a la perdida por robo de acero de la placa de cimentación del tanque de la fiscalía.

Una vez verificada la información adjunta a la asignación de apoyo, se pudo evidenciar que la situación denunciada afecta las actividades realizadas dentro del contrato No.2511 del 4 de septiembre de 2015 que tiene por objeto “Contratación de las Obras para el Abastecimiento de agua potable para la futura zona de expansión de la ciudad de Ibagué: Etapa 1: SUMINISTRO e Instalación de las Líneas de Conducción de La 29, Fiscalía, Mirolindo – Picaleña y Tanque de Almacenamiento Fiscalía”, suscrito entre la alcaldía de Ibagué y CONSORCIO ATRIA 2015, representado legalmente por el señor JORGE TRIANA SOTO.

2. Actuaciones

Con el fin adelantar las actividades relacionadas al seguimiento de las denuncias con radicados Nos. CMI-RE-2021-00001577 de fecha 26-06-2021 y CMI-RS-2021-00001906 de fecha 03-08-2021, referente a la perdida por robo de acero de la placa de cimentación del tanque de la fiscalía, se desplegaron las siguientes actuaciones:

- Se realizó estudio de la documentación aportada por la Secretaria de Ambiente y Gestión de Riesgo de la Alcaldía Municipal de Ibagué.

- Consulta en los diferentes aplicativos de registro de información contractual, del estado, del contrato a la fecha de la asignación del apoyo a seguimiento de la denuncia.

- Se realizó Recorrido Técnico al sitio de la obra realizada por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación y Participación Ciudadana de la CMI, Pedro Aldemar Ramírez Grimaldo, el Abogado adscrito a la Oficina Asesora de Planeación y Participación Ciudadana de CMI Oscar Rivera Montoya y Ingeniero Civil, Bernabé Alexandro Rondón Gutiérrez, Contratista de la CMI.

Imagen1: Vista acero de refuerzo cimentación Tanque de la Zona Industrial

Imagen 2: Vista acero de refuerzo cimentación Tanque de la Zona Industrial.

- El 10 de septiembre de 2021, se realizó mesa de trabajo con el Ingeniero Arnobis Callejas Leonel, donde se indagó el estado de las obras del contrato No.2511 del 4 de septiembre de 2015, donde manifestó que el contrato había sido sujeto de declaratoria de incumplimiento desde la ordenación del gasto a cargo de la Secretaria de Ambiente y Gestión del Riesgo declarándose el incumplimiento del contratista y valora el siniestro causado al municipio por dicho incumplimiento.
- El 25 de octubre de 2021, se realizó mesa de trabajo con el Ingeniero César Augusto Gutiérrez Barreto, donde se indagó el estado de las obras del contrato No.2511 de 4 de septiembre de 2015, donde manifestó que el contrato como tal está en la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Ibagué, en virtud de buscar acercamientos entre el contratista y la administración municipal. En busca de dar continuidad de las actividades del contrato y que no existió ningún tipo de entrega de esa infraestructura, no fui informado por la supervisión o por

otro funcionario de la administración, indicó. Tuvimos conocimiento de la pérdida del acero destinado para la cimentación del tanque por medio de un oficio del contratista de fecha 9 de marzo de 2021 con No. CA-442-2021, que aportó a esa mesa de trabajo con 6 folios. Motivado en esto se realizó oficio a la policía de número 16557 de 6 de abril de 2021 solicitando vigilancia especial en la zona de ejecución de los trabajos.

- El 3 de Noviembre de 2021, se realizó mesa de trabajo con la Doctora Olga Lucia Liévano Rodríguez - Secretaria General IBAL S.A. E.S.P., Carlos Alberto Leguizamo García, Director de Planeación IBAL S.A. E.S.P., Erika Melissa Palma, :Jefe Proyectos IBAL S.A. E.S.P. y Carlos Antonio Bonnet - Ing. de Apoyo de Planeación y Proyectos IBAL S.A. E.S.P., donde se realizó una exposición del estado del proyecto para el suministro de agua potable para la zona de expansión de la ciudad de Ibagué, donde se acordó que el cuestionario sea contestado por el personal de la empresa IBAL S.A. y allegado a la CMI, donde se manifestó: *"La obras que se requieren para dar solución a la problemática de agua para la zona de expansión comuna 9 de la ciudad de Ibagué, son las contempladas dentro de la ejecución del Acueducto Complementario para la Ciudad de Ibagué, en su fase o producto denominado Sistema de abastecimiento de agua potable para la zona de expansión, producto que hizo parte integral para la ejecución del contrato No. 2511 del 2015, el cual el desarrollo de su ejecución estuvo a cargo de la Secretaria de Ambiente y Gestión del Riesgo de la Alcaldía de Ibagué y que al día de hoy se encuentra en proceso de liquidación, aclarando que el proyecto no quedó funcional y/o obras pendientes por ejecutar, es decir, hasta la fecha no ha cumplido su finalidad y no ha tenido impacto dicha inversión. Con lo anterior la Empresa IBAL SA ESP OFICIAL en busca de buscar opciones para la puesta*

en marcha del mismo, llevo a cabo un diagnóstico ocular de las obras que fueron construidas a la fecha inmersas en el contrato No 2511 del 2015, el cual fue presentado y socializado a la entidad CAMACOL, la cual representa el gremio constructor de la ciudad de Ibagué, con el fin de poder encontrar una solución técnica y financiera para el desarrollo y terminación del proyecto, por lo que se han realizado diferentes mesas de trabajo para poder revisar y verificar temas técnicos y así mismo la revisión financiera para el posible aporte de los privados para la culminación total del proyecto. Adicional a lo anterior la empresa IBAL SA ESP OFICIAL presentó ante el Ministerio De Vivienda Ciudad Y Territorio, el proyecto de la línea de conducción entre el Tanque Sur y el Tanque Zona Industrial, la cual también hace parte integral del proyecto del sistema de abastecimiento zona de expansión, con el fin de contar con la viabilidad técnica y el financiamiento con los recursos que requiere la construcción de esta Línea de conducción, cuyo radicado es el 2021ER0051133 del 25/04/202,; y a la fecha se encuentra en evaluación".

- El 4 de Noviembre de 2021, se realizó mesa de trabajo con la Doctora Andrea Mayoral Ortiz - Jefe Oficina Jurídica Alcaldía de Ibagué, donde se realizó una exposición del estado jurídico del Contrato No. 2511 de 2015 donde manifestó *"De acuerdo a nuestro sistema de procesos SOFTCON, se ha logrado evidenciar que contamos con 4 acciones o procesos judiciales entre ellos, el radicado 481-2017 que cursa en el Tribunal Administrativo del Tolima iniciado por el Contratista Consorcio ATRIA 2015, bajo el medio de control de controversias contractuales, el cual tiene como pretensión principal que se declare que la suspensión del contrato entre 28-12-2015 y 28-01-2016 obedece a causas imputables al municipio, que se declare que el municipio incumplió el contrato al no autorizar y pagar el acta No 1 correspondiente al acta parcial de*

pago No. 1 y que se condene al municipio a pagar sobrecostos generados por suspensión del contrato, se encuentra en despacho para fallo. El segundo con radicado 185-2020 también iniciado por el consorcio ATRIA 2015 bajo el medio de control de controversias contractuales también en el tribunal administrativo del Tolima, se acaba de contestar la demanda, las pretensiones son que se declare la liquidación del contrato No 2511 de 2015, se declare la nulidad de las resoluciones No. 60 de 2019 y No. 99 de 2019, como consecuencia de las anteriores se revoque la decisión de cobro de clausula penal, que se declare que el municipio no ha pagado a favor del contratista lucro cesante por utilidad no obtenida, lucro cesante por costo de oportunidad y restablecimiento del equilibrio económico y se acaba de contestar la demanda. El siguiente es el proceso 148-2021 cursa en el tribunal administrativo del Tolima iniciado por Seguros del Estado que pretende que se declare la unidad de las resoluciones No. 00060 de 2019 y No. 99 de 2019 y que se condene al municipio a realizar la devolución a favor de seguros del estado del valor $3.475.000.000,00 valor equivalente al siniestro de la póliza y estamos atentos a la notificación, y finalmente el radicado 280-2021 en control de controversias contractuales iniciado por el Municipio de Ibagué donde se pretende que el consorcio ATRIA debe pagar al municipio de Ibagué la suma de $3.406.000.000,00 por exceso de clausula penal, como consecuencia de lo anterior, el consorcio ATRIA debe pagar al municipio de Ibagué el valor de $21.221.000.000,00 por concepto de dineros dejados de percibir como recaudo, valor que calculado por simulación de liquidación de valores de tarifas a facturar, está pendiente de ser admitida".

- Que una vez verificado el estado actual del contrato No.2511 de 4 de septiembre de 2015 que tiene por objeto "Contratación de las Obras para el Abastecimiento de agua potable para la futura zona de expansión de la ciudad de Ibagué: Etapa

1: SUMINISTRO e Instalación de las Líneas de Conducción de La 29, Fiscalía, Mirolindo – Picaleña y Tanque de Almacenamiento Fiscalía", se encontró las siguientes actuaciones:

FECHA INICIO DEL CONTRATO	19 de octubre de 2015
ACTA DE SUSPENSIÓN No. 1	28 de diciembre de 2015
ACTA DE REINICIO No. 1	28 de enero de 2016
ACTA DE SUSPENSIÓN No. 2	20 de febrero de 2016
ACTA DE REINICIO No. 2	18 de mayo de 2017
ACTA DE SUSPENSIÓN No. 3	27 de octubre de 2017
ACTA DE PRORROGA No. 1 A LA SUSPENSIÓN No. 3	27 de noviembre de 2017
ACTA DE REINICIO No. 3	29 de enero de 2018
ACTA DE SUSPENSIÓN No. 4	30 de abril de 2018
ACTA DE REINICIO No. 4	01 de agosto de 2018

- Que en cumplimiento de la Clausula Séptima del contrato de Obra No. 2511 de 2015, la Alcaldía de Ibagué otorgo al Contratista un anticipo equivalente al 40% del valor total contratado, equivalente a $ 3.988.336.962,00.
- Que el equipo que realizo el seguimiento de la denuncia de la CMI, encontró que el contrato fue sujeto a las siguientes actas parciales de avance de obra de la siguiente manera:

Acta No.	Valor
Acta Parcial No. 1	$ 1.715.604.354,00
Acta Parcial No. 2	$ 3.547.180.031,00
Acta Parcial No. 3	$ 143.822.266,00
Acta Parcial No. 4	$ 259.825.471,00
Acta Parcial No. 5	$ 327.957.337,00

- Que según Certificación fechada el 10 de noviembre de 2021, expedida por el Grupo de Tesorería de la Secretaria de Hacienda del Municipio de Ibagué, el contrato No. 2511 de 4 de septiembre de 2015 tubo desembolsos efectivos por la suma de SIETE MIL DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES TRESCIENTOS SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS ($7.225.307.269,00) M/Cte., conforme al siguiente cuadro:

Nit/CC	Beneficiario	Concepto	#. Egreso	#. O.Pago	Cuenta Giradora	Valor
900877793	CONSORCIO ATRIA 2015	ANTICIPO	46089	39304	220550236863	3,988,336,962
900877793	CONSORCIO ATRIA 2015	PRIMER PAGO	46089	39304	220550236863	926,426,351
900877793	CONSORCIO ATRIA 2015	SEGUNDO PAGO	49695	42609	220550236863	1,915,477,217
900877793	CONSORCIO ATRIA 2015	TERCER PAGO	49698	42610	220550236863	77,664,023
900877793	CONSORCIO ATRIA 2015	CUARTO PAGO	55805	47936	466013006392	140,305,754
900877793	CONSORCIO ATRIA 2015	QUINTO PAGO	60617	52365	466013006392	177,096,962
					TOTAL	7,225,307,269

Imagen 3: Cuadro extraído de Certificación del 10/11/2021 del Grupo de Tesorería de la Secretaria de Hacienda.

- Que el contrato No.2511 de 4 de septiembre de 2015 fue objeto de lo determinado en la Resolución No. 0060 del 9 de agosto de 2019, *"por la cual se adopta una decisión en el proceso de debate de posible incumplimiento del contrato de obra No. 2511 de 2015"* y a lo resuelto en la Resolución No. 000099 de 17 de octubre de 2019, *"Por la cual se resuelve acerca de los recursos de reposición interpuestos en contra de la resolución no. 0060 del 9 de agosto de 2019",* con lo cual el Municipio de Ibagué hizo efectiva la Clausula Penal del contrato con sanción pecuniaria por incumplimiento.

3. Métodos

Para efectos del seguimiento a las referidas denuncias y adelantar las labores de auditoría se utilizaron los siguientes procedimientos y métodos de recolección de evidencias:

- Procedimiento 150.01.P09 para el seguimiento a Denuncias y Derechos de Petición.
- Entrevistas realizadas y consignadas en mesas de trabajo
- Visitas Técnicas de Inspección Física de obras
- Verificación documental: revisión y comprobación de documentos

4. Análisis del Tema

En aras de verificar los hechos denunciados mediante la denuncia con radicados Nos. CMI-RE-2021-00001577 de fecha 26-06-2021 y CMI-RS-2021-00001906 de fecha 03-08-2021, se realizó visita técnica y verificación documental, encontrando las siguientes situaciones de la siguiente manera:

1. **Robo de Acero de Refuerzo instalado y pagado dentro del contrato No. 2511 de 4 de septiembre de 2015 que tiene por objeto "Contratación de las Obras para el Abastecimiento de agua potable para la futura zona de expansión de la ciudad de Ibagué: Etapa 1: SUMINISTRO e Instalación de las Líneas de Conducción de La 29, Fiscalía, Mirolindo – Picaleña y Tanque de Almacenamiento Fiscalía"**

Durante el proceso de seguimiento de la denuncia, el equipo auditor encontró que efectivamente fue objeto de robo una cantidad incierta de acero de refuerzo

dispuesto para la cimentación del tanque de 10.000 m3 para la zona industrial del municipio de Ibagué, encontrando las siguientes situaciones:

a. El contrato de obra No. 2511 de 4 de septiembre de 2015, se encuentra suspendido en su ejecución desde el año 2018.
b. Que al acta parcial No. 6 de 7 de septiembre de 2018, fueron reconocidos 85.009 kg de acero de refuerzo de 60.000 psi, de los cuales durante el año 2018 fue sujeto a un proceso de retiro, limpieza y reinstalación para corregir los efectos de oxidación ocasionada por la intemperie.
c. Que, a la fecha del acta parcial No. 6 de 7 de septiembre de 2018, no habían sido instalados 4.655 kg de acero de refuerzo de 60.000 psi, faltante de lo planteado en el acta modificatoria No. 2 de 7 de septiembre de 2018.
d. Que, ante la incertidumbre de la cantidad real instalada de acero de refuerzo frente a la cantidad existente en el sitio de las actividades, el equipo auditor realizo análisis global de la situación.
e. Desde el mes de agosto del año 2018, año de suspensión de las actividades, la obra, ha estado de abandono por parte del contratista del proyecto.
f. Que en el año 2019, la Administración Municipal de Ibagué, adelantó proceso administrativo por incumplimiento en contra de la Aseguradora del contrato de obra No. 2511 de 4 de septiembre de 2015.
g. Que durante el mes de mayo de 2020 (el día no se pudo precisar), se presentó robo del acero de refuerzo instalado en la zona de construcción del tanque la zona industrial, para la construcción de la cimentación de dicho tanque en una cantidad del 20% aproximadamente (al momento de realizar el presente análisis, NO se tiene certeza de la cantidad real instalada, según información suministrada).

h. Que a la fecha la zona de construcción del tanque de la zona industrial, cuenta con vigilancia privada por parte del contratista de vigilancia de bienes de la administración municipal.

Ante todas estas situaciones, el equipo auditor aclara que:

- Se observa la existencia de cuatro actas de suspensión que postergan la ejecución del contrato 2511 de 2015 desde el 28 de diciembre de 2015 hasta el 1° de agosto de 2018, quedando posteriormente inactivo y hasta la fecha no se vislumbra una solución. Cabe destacar que aunque la suspensión temporal de los contratos estatales no se encuentra regulada, la jurisprudencia ha reconocido la eficacia, existencia y validez de la suspensión en el negocio jurídico cuando las partes la utilizan **como una medida excepcional y temporal encaminada a reconocer las situaciones de fuerza mayor, de caso fortuito o de procura del interés público -que de forma suficiente y justificada le dan fundamento-, y hacen constar esas circunstancias y sus efectos por escrito con la finalidad de salvaguardar la continuidad de la relación contractual** y en la autonomía de la voluntad de las partes, pues, finalmente, por respeto a lo pactado y en aras de salvaguardar la primacía del interés general, son las partes las que decidirán suspender el contrato y soportar sus consecuencias.
- Que respecto del plazo de ejecución y el de vigencia del contrato se ha entendido que por regla general los plazos del contrato estatal son suspensivos; no obstante, del vencimiento del plazo del contrato o del plazo de ejecución no se infiere la extinción de las obligaciones.
- Que si bien el contrato de obra No. 2511 de 4 de septiembre de 2015 fue objeto de pagos parciales a lo largo de la ejecución del contrato, estos no se

convierten en título de pago general de las actividades realizada a la fecha de suscripción, ya que dichas actuaciones suelen presentarse para registrar en ellas el progreso en la ejecución de las obras, bienes o servicios. Según se acuerde en el acto contractual, la elaboración de actas parciales de recibo cada cierto tiempo, que servirán como soporte para la elaboración de las respectivas cuentas de cobro y por lo tanto, constituyen uno de los requisitos acordados para su presentación, de tal manera que, dichas actas representan cortes parciales de la ejecución del objeto contractual, que va avanzando conforme transcurre el plazo acordado y su finalidad básicamente es la de permitir el cálculo del avance de la ejecución en relación con lo pactado, así como el valor de lo que se ejecutó en ese periodo de tiempo, para efectos de realizar el respectivo cobro parcial. En relación con el acta de recibo final, la ley, como en el caso de las actas parciales, tampoco regula concretamente esta clase de elemento accidental del contrato, que se deja al libre acuerdo de voluntades de las partes contratantes. (…) dicha acta de recibo final es concebida como un medio de verificación de la ejecución del objeto contractual, para determinar si el mismo se efectuó cabalmente y de acuerdo con las especificaciones pactadas en el contrato, lo que significa que dicha acta constituye un elemento anterior y útil para la liquidación de los contratos, puesto que a través de ella se constata cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, como paso previo para efectuar el respectivo corte de cuentas que implica la liquidación del contrato, momento jurídico en que las partes declaran que las obligaciones procedentes del contrato han terminado *"que se entiende por finalización o extinción de la vigencia de un determinado vínculo obligacional de la administración"*

Ante todo lo anterior, el equipo auditor concluye que ante el estado de suspensión del contrato de obra No. 2511 de 4 de septiembre de 2015, las obligaciones del contratista no han sido modificadas, y la salvaguarda de los elementos suministrados e instalados dentro del contrato en estudio, son de exclusiva responsabilidad del contratista.

Así mismo, que la Administración Municipal a la fecha dispuso vigilancia privada para la salvaguarda de los elementos existentes dentro del predio, como la propiedad de dicho inmueble por parte del municipio, actuación que NO está en contravía de la obligación constitucional de velar por la preservación y conservación de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de las entidades públicas.

2. **Obras inconclusas, inutilizadas y en estado de abandono del contrato No. 2511 de 4 de septiembre de 2015 que tiene por objeto "Contratación de las Obras para el Abastecimiento de agua potable para la futura zona de expansión de la ciudad de Ibagué: Etapa 1: SUMINISTRO e Instalación de las Líneas de Conducción de La 29, Fiscalía, Mirolindo – Picaleña y Tanque de Almacenamiento Fiscalía", que no han cumplido su finalidad estatal.**

Al momento de realizar revisión por parte del equipo designado para tal fin por parte de la Contraloría Municipal de Ibagué, se encontró que la ejecución del contrato se encontraba suspendida y las obras se encuentran en estado de abandono por parte del constructor y de la interventoría.

Al momento de realizar visita técnica al sitio de construcción del denominado Tanque de la Zona Industrial, se encontró vigilancia privada asumida por el Municipio de Ibagué, y suspensión total de actividades de obra en el sitio, con acero de refuerzo expuesto a la intemperie, situación analizada en el inciso anterior.

El equipo auditor manifiesta que las obras inconclusas expresan ineficacia en la función administrativa, en la medida que se derivan de fallas en la planeación y control y vigilancia en la ejecución de sus obras civiles. La Constitución Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y se desarrolla bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, por consiguiente, la Contraloría Municipal de Ibagué busca garantizar el cumplimiento de los principios precitados y la protección del patrimonio público.

Las fallas de planeación ya fueron analizadas por la Contraloría Municipal de Ibagué en el año 2018, donde se concluyó:

> *"Con base al acerbo probatorio incorporado a este proceso de seguimiento de denuncia, puede concluirse que por falencias en la planeación de la estructuración del negocio contractual de obra No. 2511 de 2015, se generó la necesidad de comprometer mayor valor para poder alcanzar el objeto contractual por valor de TRES MIL CIENTO VEINTE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS ($3.120.966.296,00) M/CTE., puesto que los errores en la etapa precontractual del proceso contractual, no consideraron actividades vitales para la funcionalidad de las inversiones a realizar, que demuestran que a lo largo de la gestión contractual se desconocieron los principios de la contratación estatal y*

de la función pública consagrados en el artículo 209 de la Carta Política y en la Ley 80 de 1993, específicamente relacionado con los principios de planeación, eficacia, responsabilidad y economía, razón por la cual es posible determinar presunta mala gestión administrativa con incidencia disciplinaria y penal, conforme a lo consagrado en los artículos 34 y 35, numerales 1 y 2, y 1 respectivamente de la ley 734 del año 2002 y artículo 410 del código penal (contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales)". ***Extraído del informe técnico de auditoria de seguimiento de la denuncia No. D-023 de 2018.***

En consecuencia, el deber ser de la planeación de todo contrato que comporte la construcción de obras con recursos públicos, consiste en abordar integralmente la configuración real de esas necesidades específicas, con la realización de los estudios, diseños, planos, disposición de los terrenos y demás medios, completos, suficientes, ecuánimes, oportunos, veraces, responsables y en grado de alta factibilidad de modo que desde el origen se asegure que el contrato en condiciones normales, ordinarias y previsibles es viable y ejecutable. Desde este punto de vista, el daño que es objeto de estudio se produce por construcción de obra pública que no puede cumplir con las funciones, finalidades y servicios que motivaron su contratación, dado el estado de abandono desde agosto del año 2018 y que se encuentra inconclusa y no ha cumplido con su función social, utilidad y finalidad señalada en su objeto contractual; adicional a esto, requiere de nuevas y/o mayores inversiones y aún no se cuenta con una solución técnica, jurídica y financiera para su culminación.

En materia contractual, las entidades oficiales 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, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato, las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deben 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. También 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 pretenden y requieren contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; la disponibilidad del recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración del pretendido contrato; la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc. En condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.

Pero, además, ha de tenerse en cuenta el artículo 3° de la ley 80 de 1993 modificado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, el cual señala: *"Artículo 3.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los*

servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (…) Los particulares por su parte tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que como tal implica obligaciones". Por consiguiente, de este precepto se desprende que el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tiene el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en la que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse o su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por depender de decisiones de terceros.

Luego de la verificación de la situación ya expuesta, realizada por el grupo auditor de la Contraloría Municipal de Ibagué, se pudo verificar que las actividades ejecutadas y pagadas se encuentran en estado de abandono y no están funcionando, en el citado contrato de obra se evidenció lo siguiente:

a. El contrato fue ejecutado en un porcentaje de 44.68% por un valor de $5.394.950.513,00 y faltando por reembolsar del anticipo otorgado la suma de $1.830.356.756,00 totalizando desembolsos efectivos por la suma de SIETE MIL DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES TRESCIENTOS SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS ($7.225.307.269,00) M/Cte., y no se culminó ninguna unidad funcional del proyecto ni se desarrolló el objetivo principal por el cual fue creado.

   El contrato fue objeto de una adición presupuestal por valor de $3.120.966.296,00, donde se adicionaron las actividades necesarias para

terminar el proyecto para que este sea funcional. Sin embargo, no se culminó ni se desarrolló el objetivo principal por el cual fue creado.

b. El Acero de refuerzo como la tubería de la línea de refuerzo Fiscalía 8122 – Mirolindo – Picaleña presenta deterioro que puede agravarse progresivamente por causa de los procesos constructivos inconclusos y el abandono en que se encuentra actualmente la obra.

Para la Contraloría Municipal de Ibagué, de acuerdo con la visita fiscal realizada y el análisis de la información entregada por el ente territorial, evidencia que el contrato No. 2511 de 4 de septiembre de 2015, que tiene por objeto "Contratación de las Obras para el Abastecimiento de agua potable para la futura zona de expansión de la ciudad de Ibagué: Etapa 1: SUMINISTRO e Instalación de las Líneas de Conducción de La 29, Fiscalía, Mirolindo – Picaleña y Tanque de Almacenamiento Fiscalía", no cumplió con los objetivos y finalidades establecidos para su ejecución, teniendo en cuenta que a la fecha la obra esta inconclusa y no se encuentra en condiciones aptas para entrar en funcionamiento, se observaron estructuras que al no encontrase terminadas, ni en uso, presentan deterioro por el abandono, humedades y la presencia de material vegetal. Por las condiciones mencionadas no se cumple la necesidad enmarcada en el estudio del proyecto y por tanto, los recursos contratados, desembolsados y gastados no han cumplido con la finalidad estatal que en este caso se trata nada menos que del abastecimiento de agua potable para la población ibaguereña, sin que se vislumbre una pronta solución al enredo jurídico existente con el referido contrato y la compleja cristalización de una solución técnica y financiera para la terminación de ese proyecto, que hoy lleva más de tres años de estancamiento, y por tanto, amerita establecer responsabilidades por la presunta pérdida de los recursos pagados.

Lo observado se debe a la carencia de planeación del proyecto, a una gestión antieconómica, ineficiente, ineficaz e inefectiva por parte de la Alcaldía Municipal de Ibagué, lesionando con ello el patrimonio del estado, que se presentó en la ejecución anormal del contrato y la erogación de unos recursos de dicho proyecto, los cuales no reflejan el cumplimiento de los objetivos y propósitos planteados dentro del proyecto para el abastecimiento de agua potable para la futura zona de expansión de la ciudad de Ibagué: Etapa 1: SUMINISTRO e Instalación de las Líneas de Conducción de La 29, Fiscalía, Mirolindo – Picaleña y Tanque de Almacenamiento Fiscalía.

Por lo tanto, el grupo auditor determina una lesión patrimonial en los términos antes señalados como consecuencia de la ineficiente gestión fiscal, desplegada por la Administración Municipal y sus gestores, ya que es una obra inconclusa desde el mes de agosto del año 2018, la cual expresa deficiencias en la función administrativa, en la medida que se derivan de fallas en la planeación y en la ejecución de los procesos, adicionalmente a lo anterior, la obra presenta complejas controversias jurídicas entre el contratista y el municipio de Ibagué, lo que no permite tener certeza del futuro de las inversiones y la terminación del proyecto, en nuestro concepto, tiene un escenario bastante pesimista.

Ante lo hechos expuestos frente al contrato No. 2511 de 4 de septiembre de 2015, que tiene por objeto “Contratación de las Obras para el Abastecimiento de agua potable para la futura zona de expansión de la ciudad de Ibagué: Etapa 1: SUMINISTRO e Instalación de las Líneas de Conducción de La 29, Fiscalía, Mirolindo – Picaleña y Tanque de Almacenamiento Fiscalía”, es importante resaltar

que los principios consagrados en la legislación colombiana materializan principios constitucionales de la parte dogmática de la Carta Política que desarrollan el Estado Social de derecho y la primacía del interés general *"El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos "Instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado".* **Corte Constitucional. Sentencia C-713 de 1999. M.P. María Victoria Calle Correa.**

Así las cosas, respecto de las obras que no cumplan una función social y finalidad estatal, se puede afirmar que los recursos allí utilizados constituyen daño fiscal; al respecto, la Oficina Jurídica del Contraloría General de la Republica en concepto (80112-1291 del 12 de mayo de 2003) sostiene: *"(…) EI punto cobra especial relevancia si recordamos que la Constitución consagra que el control fiscal debe evaluar los resultados obtenidos por la administración en su gestión. De esta forma el daño patrimonial no consiste simplemente en que se hayan perdido recursos, sino que tiene una dimensión adicional: los recursos públicos deben haber sido empleados en conseguir los fines estatales, sino es así, igualmente se habrá causado un daño. Este caso es frecuente en los miles de obras públicas que se empiezan y nunca son terminadas: edificios, carreteras, puentes, etc. En todas ellas*

se podría dar el argumento perverso de que los recursos están representados en la obra incompleta y no se han perdido. Desde una versión más coherente con los fines estatales podemos observar que estas obras no producirán un beneficio social real, los dineros del Estado han ido mal invertidos y por lo tanto se ha producido un daño patrimonial al Estado. Creemos que esta segunda posición es la que debe primar puesto que los recursos públicos, a diferencia de los privados, tienen exclusivamente un fin social: servir a la comunidad. Por lo tanto, de nada le sirve al Estado o a la comunidad tener invertidos recursos en obras que jamás serán aprovechadas o tendrán utilidad alguna…".

Por las anteriores razones, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **$7.225.307.269,00**, monto compuesto por $5.394.950.513,00 que corresponden a recursos desembolsados al contratista hasta el acta parcial No. 5 y $1.830.356.756,00 de recursos del anticipo otorgado y no reembolsado por parte del contratista, que corresponden a los valores ejecutados y pagados a través del precitado contrato, los cuales no dieron estricto cumplimiento a los fines estatales previstos al momento de la inversión, que representaron la PERDIDA DE LOS RECURSOS INVERTIDOS, dado que El Sistema de Abastecimiento de Agua Potable para la futura zona de expansión de la ciudad de Ibagué: Etapa 1: SUMINISTRO e Instalación de las Líneas de Conducción de La 29, Fiscalía, Mirolindo – Picaleña y Tanque de Almacenamiento Fiscalía, no se terminó, por lo cual nunca ha prestado un servicio y actualmente se encuentra en estado de abandono y de acuerdo con lo indagado y lo analizado en el presente informe, no se vislumbra una pronta solución, la misma es incierta.

5. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las actuaciones efectuadas para seguimiento a las denuncias con radicados Nos. CMI-RE-2021-00001577 de fecha 26-06-2021 y CMI-RS-2021-00001906 de fecha 03-08-2021 y lo sustentado y analizado en el presente informe, se concluye lo siguiente:

1. La Administración Municipal de Ibagué, ha omitido la obligación de buscar la resolución del Contrato No. 2511 de 2021, a pesar de ser claro que se encuentra frente a un incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, ante lo cual la ley contempla la terminación del contrato de manera unilateral, no obstante, nos encontraremos frente a la figura de la caducidad contractual, la cual se puede definir como la terminación anticipada por grave incumplimiento del contratista, lo que conllevará al juicio de reproche contra el contratista.

   La caducidad del contrato es su terminación anticipada por grave incumplimiento del contratista, cuya naturaleza sea de tal estirpe que paralice o amenace impedir la ejecución del contrato de modo que no se pueda cumplir con su objeto.
2. El equipo auditor de la Contraloría Municipal de Ibagué, dentro del estudio de los hechos denunciados, concluye que el contrato No. 2511 de 2015 se encuentra en estado de inactividad desde agosto del año 2018 y dentro de la ejecución del contrato no se evidenció ningún tipo de actuación de entrega parcial de los bienes y/o actividades resultantes de la ejecución, por lo que se concluye que el acero de refuerzo dispuesto para la cimentación del Tanque de la Zona Industrial se encuentra bajo la responsabilidad del Consorcio ATRIA 2015.

3. Teniendo en cuenta lo referido en el presente informe se determina la siguiente Hallazgo:

Hallazgo Administrativo No 01. ***Gestión Contractual. Obras inconclusas, inutilizadas y abandonadas del contrato No. 2511 de 2015, que no han cumplido con su finalidad estatal. (Disciplinario y fiscal).***

El Municipio de Ibagué con la ejecución del contrato No 2511 del 4 de septiembre de 2015, gastó y pagó la suma de **SIETE MIL DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES TRESCIENTOS SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS ($7.225.307.269,00) MCTE**, cuantía compuesta por la suma de $5.394.950.513,00 correspondientes a recursos desembolsados al contratista hasta el acta parcial No. 5 y el valor de $1.830.356.756,00 de recursos del anticipo otorgado y no reembolsado por parte del contratista, que corresponden a los valores contratados, gastados y pagados a través del precitado contrato que se encuentra paralizado hace más de tres años, los cuales no dieron estricto cumplimiento a los fines estatales previstos al momento de la contratación para su ejecución, que representaron la PERDIDA DE LOS RECURSOS INVERTIDOS, dado que el Sistema de Abastecimiento de Agua Potable para la futura zona de expansión de la ciudad de Ibagué: Etapa 1: SUMINISTRO e Instalación de las Líneas de Conducción de La 29, Fiscalía, Mirolindo – Picaleña y Tanque de Almacenamiento Fiscalía no se terminó, por lo cual, después de más de tres años no ha prestado ningún servicio ni utilidad y por tanto, los recursos contratados y pagados no han cumplido con la finalidad estatal en contravía de lo establecido en el artículo 3° de la ley 80 de 1993 y el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, actualmente dicho proyecto se encuentra en estado de abandono desde el mes de agosto de 2018, no se

vislumbra una pronta solución técnica y financiera, y se encuentra sumido en una compleja controversia judicial, por lo cual se avizora un escenario muy pesimista en su realización y puesta en funcionamiento. Esta situación anómala y el presunto detrimento patrimonial generado se atribuye a deficiencias en la etapa de planeación del proceso contractual, a una inadecuada supervisión e interventoría del contrato, falta de diligencia y omisión en la toma de decisiones para resolver el contrato ante el incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Lo anterior evidencia una conducta cuestionable con implicación disciplinaria por presunta desatención de las funciones por parte de los responsables del proceso en referencia, por falta del debido cuidado o previsión exigible, por negligencia en el ejercicio de estas y por violación manifiesta de las normas y reglas de obligatorio cumplimiento contenidas en el contrato, en los artículos 24 y 26 de la ley 80 de 1993 (Principios contractuales de Transparencia y Responsabilidad), artículos 51 (responsabilidad de los servidores públicos), 52 (responsabilidad de los contratistas), 56 (Responsabilidad penal de los particulares) y 57 (Infracción de las normas de contratación) de la misma norma; así mismo. los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011 (responsabilidad de los interventores y supervisores), como también, la posible inobservancia de los principios de eficacia, eficiencia, economía, legalidad y transparencias de la función administrativa (art. 209 de la C.N.) y de la gestión fiscal (art. 3° ley 610 de 2.000).

Por lo anteriormente referido, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de $7.225.307.269,00.

CONTROVERSIA:

Vencido el término de tres días para ejercer el derecho de contradicción, se tiene que la Administración Central del Municipio de Ibagué no presentó ningún escrito de controversia al informe preliminar y por ende a esta observación.

DECISION DE LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE IBAGUE

Teniendo en cuenta que la Administración Central del Municipio de Ibagué, no presentó controversia al contenido del informe preliminar de las denuncias con radicados Nos. CMI-RE-2021-00001577 de fecha 26-06-2021 y CMI-RS-2021-00001906 de fecha 03-08-2021, se ratifica esta observación y ***se establece como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de $7.225.307.269,00.***

Elaboró,

BERNABÉ ALEXANDRO RONDÓN GUTIERREZ
Ingeniero Civil – Contratista CMI

Revisó,

OSCAR RIVERA MONTOYA
Técnico Operativo - Abogado
Oficina Asesora de Planeación y Participación Ciudadana CMI

Aprobado,

PEDRO ALDEMAR RAMÍREZ GRIMALDO
Asesor Oficina de Planeación y Participación Ciudadana