



Contraloría Departamental del
GUAVIARE
Más Participación, Más Transparencia

2018

Informe de Denuncia D-95-17-04



Contraloría Departamental del
GUAVIARE
Más Participación, Más Transparencia

INFORME DENUNCIA D-95-17-04

OBJETIVO

Desarrollar el averiguatorio y realizar el Informe, en atención a la denuncia formulada por la Comisión Regional de Moralización del Guaviare, quienes pusieron en conocimiento de la Contraloría Departamental del Guaviare las presuntas irregularidades ocurridas en la inversión de los recursos públicos destinados para la ejecución del contrato de obra pública No. 300 de 2015 celebrado por el Municipio de San José del Guaviare, sobre el cual la entidad territorial afectada presentó el escrito de aclaración que se pretende resolver de forma definitiva

ALCANCE

El desarrollo del presente informe estuvo dirigido al cumplimiento de las competencias que le asisten a la Contraloría Departamental del Guaviare, encaminadas a la salvaguarda de los recursos públicos y al cumplimiento de los fines y principios de la función administrativa por tratarse del Municipio de San José del Guaviare, siendo un sujeto de vigilancia a cargo del ente de control y en razón a los recursos propios con los cuales se financió el contrato de obra No. 300 de 2015, y luego de presentado el escrito de aclaración sobre el pronunciamiento inicial de la entidad de control fiscal.

FUNCIONARIO(S) COMISIONADO(S)-Contraloría

- **EDGAR PINZÓN CORZO** – Profesional Universitario

DESARROLLO DEL INFORME

Mediante el escrito calendado el 26 de julio de 2017 la Comisión Regional de Moralización del Guaviare, en adelante CRM del Guaviare, compulsó ante la Contraloría Departamental del Guaviare copia del caso priorizado y tratado por esa instancia de prevención e investigación de casos de corrupción, relacionado con el seguimiento a la ejecución del contrato de obra pública No. 300 de 2015 suscrito por el Municipio de San José del Guaviare cuyo objeto fue la “Construcción del Parque Multipropósito del barrio el Divino Niño en San José del Guaviare” en cuantía de \$282.280.059,65.

La investigación adelantada por la CRM del Guaviare concluyó con la existencia de posibles irregularidades constructivas que no possibilitaban la utilización funcional y segura de las instalaciones, la afectación con modificaciones no contempladas en el proyecto inicial y el no estarse prestando la finalidad social del proyecto en beneficio de

“Más participación, Más Transparencia”

la comunidad del sector, con lo cual se podía estar causando un detrimento patrimonial a los recursos de la entidad contratante.

El despacho del Contralor Departamental del Guaviare mediante oficio del 2 de agosto de 2017 le comunicó al denunciante sobre la radicación, apertura de la denuncia y las acciones a adelantar por parte del ente de control fiscal para lograr el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Mediante memorando interno No. 124 expedido por el Contralor Departamental del Guaviare del 2 de agosto de 2017 se dio traslado de la denuncia a la oficina de Participación Ciudadana, asignándose su trámite.

El Profesional designado mediante auto del 8 de septiembre de 2017 procedió al decreto de las pruebas conducentes para el desarrollo del averiguatorio, dentro de las cuales se contempló la solicitud de información relacionada con los contratos celebrados para la viabilidad del proyecto y la práctica de visita fiscal al lugar de la obra, entre otras.

Dentro de la información requerida al Municipio de San José del Guaviare, se allegó respuesta en oficio radicado el 27 de octubre de 2017 que incluye como anexo toda la información relacionada con el proyecto y la ejecución del contrato 300 de 2015 en medio magnético (CD).

Por motivo del goce del periodo de vacaciones del profesional designado para el trámite de la denuncia, se suspendieron los términos a partir del 18 de diciembre de 2017 y hasta el 10 de enero de 2018, según Resolución 127 de 2017 expedida por el Contralor Departamental del Guaviare.

El despacho comisionado adelantó la visita fiscal al lugar de la obra el 6 de febrero de 2018, donde se tuvo el acompañamiento del Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio el Divino Niño y la presencia de comunidad aledaña al sector. Dentro de la visita y recorrido por el lugar se obtuvieron declaraciones de la vecindad y del Presidente de la Junta, así como las imágenes actuales del estado en el que se encuentra la obra, las cuales reposan en medio magnético (CD).

El despacho emitió el informe del trámite de la denuncia que fue comunicado a la entidad afectada para ejercer el derecho de contradicción.

La Alcaldía de San José del Guaviare radicó el 20 de febrero de 2018 el escrito de aclaración sobre el informe de la denuncia, el cual se procederá a analizar a fin de emitir el pronunciamiento definitivo por parte de la Contraloría Departamental del Guaviare.

Normatividad en la cual se Fundamentan los Hechos.

- Constitución Política de Colombia artículo 209, 267,313
- Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, y Decreto 1510 de 2013)

“Más participación, Más Transparencia”

- Ley 489 de 1998 sobre organización y funcionamiento de las entidades públicas.
- Ley 418 de 1997 Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana
- Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Contrato de Obra Pública No. 300 de 2015 por valor de \$282.280.059,65, celebrado entre el Municipio de San José del Guaviare y NESTOR EDUARDO SARMIENTO PARADA el 25 de septiembre de 2015 y sus anexos.

1. Procesamiento de la Información.

La Contraloría Departamental del Guaviare, dentro de su competencia y por mandato constitucional tiene a su cargo el ejercicio del control fiscal como una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Departamento del Guaviare y sus municipios que lo conforman.

Para el caso del averiguatorio, la Contraloría Departamental del Guaviare le asiste la competencia para adelantar la investigación sobre el sujeto vigilado Municipio de San José del Guaviare, la cual se centró en la inversión de recursos propios provenientes de la ley 418 de 1997, mediante la cual “**se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones**”, y fuente de financiación del contrato 300 de 2015.

DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA N° 300 CELEBRADO EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2015.

El proceso contractual se surtió a partir de la Licitación Pública No. 006 de 2015 del Municipio de San José del Guaviare, derivando en el contrato de obra N° 300 con un costo inicial de \$282.280.059,65, y fue suscrito entre el Municipio de San José del Guaviare y NESTOR EDUARDO SARMIENTO PARADA el 25 de septiembre de 2015, tuvo por objeto la “Construcción del Parque Multipropósito del barrio el Divino Niño en San José del Guaviare” y surge en cumplimiento a una de las estrategias del Plan de Desarrollo Municipal “*Abriendo Campo para el Desarrollo*” vigencia 2012-2015.

El Plan de Desarrollo dentro del Programa Convivencia y Seguridad Ciudadana contiene un subprograma denominado: “*Subprograma Sensibilización y Prevención del Delito*” dentro del cual se inscribió el proyecto ante el Banco Municipal de Programas y Proyectos de Inversión.

El proyecto fue inscrito bajo el código 2015950010064 y denominado “*Apoyo Sensibilización y Prevención del Delito en el Municipio de San José del Guaviare*” para desarrollarse en seis (6) actividades principales, entre estas la denominada “*Construcción del Parque Multipropósito para el Barrio Divino Niño del Municipio de San José*”.

De otra parte, la motivación principal de la necesidad plasmada en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad elaborado el 23 de junio de 2015 por la Secretaría Administrativa y Desarrollo Social y la Secretaría de Obras Públicas de la Alcaldía de San José del Guaviare, se sustentó sobre el siguiente argumento:

“Más participación, Más Transparencia”

“ ... ”

“Por tanto, para crear ambientes propicios para la convivencia y seguridad ciudadana, es pertinente abordar los factores desencadenantes de los hechos delictivos, especialmente de actos delincuenciales cometidos por niños, niñas, adolescentes y jóvenes, como: el abandono escolar, el consumo de sustancias alucinógenas y bebidas embriagantes, la influencia delictiva de grupos armados ilegales, falta de oportunidades de empleo formal, ausencia de espacios deportivos, recreativos y culturales, de programas para el aprovechamiento del tiempo libre en actividades productivas, presentadas en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio de San José del Guaviare, 2012-2015.” (Negrilla y subraya la Contraloría Departamental del Guaviare)

Al identificar la estrategia en la cual se enmarcó la necesidad dentro del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana, estableció las siguientes líneas estratégicas y en el numeral I la correspondiente a los programas a desarrollar para contrarrestar la problemática:

“I. Implementación de programas preventivos, educativos, participativos y de control a los factores desencadenantes de los delitos y contravenciones cometidas por niños, niñas y adolescentes. (Negrilla de la Contraloría Departamental)

III. Fortalecer la participación de la comunidad en el municipio mediante la prevención y educación ciudadana.

IV. Desarrollo de campañas de convivencia y seguridad ciudadana en los municipios, enfocadas a la resolución pacífica de conflictos.

V. Generar espacios para estimular la denuncia y entrega de información que permita la judicialización de homicidas en el municipio de San José del Guaviare.

VII. Establecer modelos de control para la disminución.”

Y prosigue la justificación en el estudio de conveniencia y oportunidad:

*“La Administración Municipal presentó durante la sesión No. 02 del 03 de marzo del 2015, ante el Comité Territorial de Orden Público, el proyecto Construcción del Parque Multipropósito del Barrio Divino Niño del Municipio de San José del Guaviare, el cual fue aprobado en dicha sesión mediante el acta No. 002. **Este proyecto pretende desarrollar entre otras, la línea estratégica número I, del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.** (Negrilla de la Contraloría Departamental)*

...

Las obras a desarrollar abarcarán un área total de 1.592,2 M2, del área verde del parque Divino Niño, allí se construirá el parque multipropósito, el cual contará con: 180 metros lineales de andenes, tanto para la circulación peatonal como para recorrido deportivo (TROTE), este recorrido contará con tres (03) bahías de descanso con su respectiva cubierta en pérgola con estructura metálica en perlín de 120X170 mts y pintura verde oliva, en su parte central tendrá una plazoleta circular de 22,50 metros de diámetro en concreto esp. 10 cms con subbase de 20 cms compactada, la cual se empleará para desarrollar actividades culturales y recreativas por parte de los jóvenes del municipio como son la práctica del género urbano (HIP HOP), y a su vez baloncesto, pues se dotará en uno de sus extremos con un arco de baloncesto (VEINTIUNERO), para la práctica de este deporte; las áreas blandas del parque serán en grama, la cual abarcará un total de 504M2. De igual manera el proyecto contempla la construcción de obras eléctricas de media y baja tensión, que permitirá la completa iluminación del parque. Por último, se estipula la ejecución de las obras de drenaje para el manejo de aguas lluvias de este escenario deportivo.”

El proyecto del escenario se ilustró en las siguientes imágenes:



Ilustración 1. Imágenes del Diseño del Escenario Contratado

Los recursos para la financiación del proyecto denominado Apoyo, Sensibilización y Prevención del Delito en el Municipio de San José del Guaviare fueron incorporados en

el rubro presupuestal 31802 Recursos Propios Ley 418/97 denominado **SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN DEL DELITO** con una disponibilidad de \$282.932.673 del presupuesto de gastos e inversión de la vigencia 2015.



El contrato contó con la disponibilidad de recursos, según consta en el certificado presupuestal 587

de junio de 2015 y el registro presupuestal 922 del 8 de octubre de 2015 por \$282.280.059,65.

El contrato de obra 300 de septiembre de 2015 pactó un plazo para la ejecución de 5 meses que se contaron a partir de la suscripción del acta de inicio calendarada el 9 de octubre de 2015, sin embargo, el tiempo de ejecución fue suspendido en 3 oportunidades y se concedieron 2 prórrogas, postergando la fecha de terminación para

“Más participación, Más Transparencia”

el 10 de noviembre de 2016, acumulando un plazo real para la terminación de la obra de 13 meses y finalmente liquidado mediante acta suscrita entre las partes el 24 de enero de 2017.

Según el balance financiero del contrato tuvo una inversión del 97% de su valor total, al ejecutarse la suma de \$273.048.052,80 y quedando un saldo de recursos por liberar a favor del municipio por \$9.232.006,85.

El valor ejecutado y los recursos presupuestales a liberar como saldo a favor resultan de las modificaciones sufridas por el contrato y como producto de las mayores y menores cantidades de obra ejecutadas.

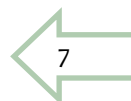
Las mayores y menores cantidades de obra ejecutadas para cada uno de los ítems contratados se consolidan en la siguiente tabla:

ITEM	DESCRIPCION	PRESUPUESTO DE OBRA			OBSERVACION
		CONTRATADO	EJECUTADO	VARIACIÓN	
1	PRELIMINARES	\$ 9.287.589	\$ 9.287.589	\$ 0	SIN VARIACION
2	EXCAVACIONES	\$ 1.473.408	\$ 1.492.903	-\$ 19.495	MAYOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA
3	CIMENTACIÓN	\$ 14.597.915	\$ 3.695.765	\$ 10.902.150	MENOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA
4	ESTRUCTURA METÁLICA	\$ 54.002.454	\$ 60.600.184	-\$ 6.597.730	MAYOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA
5	PISOS	\$ 9.497.308	\$ 20.782.479	-\$ 11.285.171	MAYOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA
6	OBRAS EXTERIORES Y VIAS	\$ 87.705.306	\$ 69.737.828	\$ 17.967.478	MENOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA
7	REDES DE BAJA Y MEDIA TENSIÓN	\$ 14.870.393	\$ 16.550.402	-\$ 1.680.009	MAYOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA
8	JUEGOS INFANTILES	\$ 24.046.585	\$ 26.286.475	-\$ 2.239.890	MAYOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA
	TOTALES	\$ 215.480.958	\$ 208.433.625	\$ 7.047.333	

Tabla 1. Mayores y menores cantidades de obra ejecutada en el contrato de obra N° 300 de 2015.
Fuente: Informe Final de Interventoría.

Y las variaciones en cantidades de obra, mayores y menores, en detalle se ilustran en las imágenes siguientes:

ACTIVIDADES EJECUTADAS DEL CONTRATO DE OBRA N°300 DE 2015											
ITEM N°	CONDICIONES INICIALES				EJECUTADO PRESENTA ACTA		CONDICIONES ACTUALES MAYOR Y MENOR OBRA		CONDICIONES FINALES		
	DESCRIPCIÓN	UNID.	CANT.	VR. UNITARIO	VALOR TOTAL	CANT.	VALOR TOTAL	CANT.	VALOR TOTAL	CANTIDAD	VALOR TOTAL
1	PRELIMINARES				\$ 9.287.589,28		\$ 9.287.589,28		\$ -		\$ 9.287.589,28
1.01	Localización y Replanteo con comisión topografía	M2	1592,2	\$ 4.146,18	\$ 6.601.547,80	1592,2	\$ 6.601.547,80			1592,2	\$ 6.601.547,80
1.1.2	Desaposte mecánico	M2	1592,2	\$ 2.686.041,40	\$ 2.686.041,40	1592,2	\$ 2.686.041,40			1592,2	\$ 2.686.041,40
2	EXCAVACION				\$ 1.473.408,95		\$ 1.492.903,28		\$ -		\$ 1.492.903,28
20.1	Excavación manual en material común	M3	65	\$ 22.667,83	\$ 1.473.408,95	65,88	\$ 1.492.903,28			65,88	\$ 1.492.903,28
3	CIMENTACION				\$ 14.597.915,10		\$ 3.695.765,43		\$ 10.904.375,95		\$ 3.695.765,43
3.01	viga de cimentacion concreto 3000 PSI	M3	16,6	\$ 794.848,50	\$ 13.194.485,10	3,90	\$ 3.099.909,15	12,70	\$ 10.094.575,95	3,9	\$ -3.099.909,15
3.02	acero de refuerzo 37000 psi-60000 psi-420 mpa	KG	350	\$ 4.009,80	\$ 1.403.430,00	148,6	\$ 595.856,28	201,40	\$ 819.578,17	148,6	\$ 595.856,28
4	ESTRUCTURA METALICA				\$ 54.002.454,30		\$ 60.600.184,55		\$ 6.597.730,25		\$ 60.600.184,55





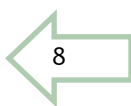
ÍTEM Nº	CONDICIONES INICIALES				EJECUTADO PRESENTA ACTA		CONDICIONES ACTUALES MAYOR Y MENOR OBRA		CONDICIONES FINALES		
	DESCRIPCIÓN	UNID.	CANT.	VR. UNITARIO	VALOR TOTAL	CANT.	VALOR TOTAL	CANT.	VALOR TOTAL	CANTIDAD	VALOR TOTAL
4.01	Tubo cuadrado 0.10x0.10 cal. 3.0 mm	ML	341	\$ 75.442,94	\$ 25.726.042,54	404	\$ 30.478.947,76	63	\$ 4.752.905,22	404	\$ 30.478.947,76
4.02	Lamina microperforada cal. 22 coil roll	ML	140	\$ 52.951,45	\$ 7.413.203,00	143,47	\$ 7.596.944,53	3,47	\$ 183.741,53	143,47	\$ 7.596.944,53
4.03	Perfil tubo rectangular 6.0x2.0 cal. 20	ML	942	\$ 22.147,78	\$ 20.863.206,76	1017	\$ 22.524.292,26	75,00	\$ 1.661.083,50	1017	\$ 22.524.292,26
5	PISOS				\$ 9.497.308,44		\$ 20.782.479,50		\$ 11.295.171,06		\$ 20.782.479,50
5.01	Relleno en Recebo y compactado de la region	M3	166,8	\$ 56.938,30	\$ 9.497.308,44	395,0	\$ 20.782.479,50	199,2	\$ 11.295.171,06	395,0	\$ 20.782.479,50
6	OBRAS EXTERIORES				\$ 97.765.326,67		\$ 89.737.828,46		\$ 117.867.478,27		\$ 89.737.828,46
6.0.1	Anden en concreto E=0,08 de 3000 psi	M2	495	\$ 57.147,28	\$ 28.287.903,60	570,2	\$ 32.586.379,06	75,2	\$ 4.297.475,46	570,2	\$ 32.586.379,06
6.0.2	Sardinel fundido in-situ=40cm	ML	397,35	\$ 48.464,35	\$ 19.267.309,47	506,34	\$ 24.539.438,98	108,99	\$ 5.282.129,51	506,34	\$ 24.539.438,98
6.0.3	acero de refuerzo 37000 psi-60000 psi-420 mpa	KG	6756	\$ 4.009,80	\$ 35.109.808,80	1853,20	\$ 7.430.979,00	-4302,81	\$ -27.678.819,42	1853,20	\$ 7.430.979,00
6.0.4	suministro e instalacion de grama	M2	460	\$ 10.978,88	\$ 5.050.284,80	472	\$ 5.182.031,36	12,00	\$ 131.746,56	472	\$ 5.182.031,36
7	REDES DE BAJA Y MEDIA TENSION				\$ 16.870.393,16		\$ 16.896.469,09		\$ 3.542.425,75		\$ 16.896.469,09
7.0.1	Posteria de concreto de 8m 510 KCR	UNID.	4	\$ 733.137,13	\$ 2.932.548,52	2	\$ 1.466.274,26	-1	\$ -430.274,26	2	\$ 1.466.274,26
7.0.2	Cimentacion concreto 3000 psi	UNID.	4	\$ 198.071,28	\$ 792.285,12	2	\$ 396.142,56	-1	\$ -396.142,56	2	\$ 396.142,56
7.0.3	Estructura, transporte e instalacion de Reflector ip 53 luz directa	UNID.	8	\$ 684.709,79	\$ 5.477.678,32	8	\$ 5.477.678,32			8	\$ 5.477.678,32
7.0.4	Estructura, transporte e instalacion de Acornalida de cable de cobre atelado THHN - AWG 6 - ducto de PVC de 1 1/4" para reflector ip 53 luz directa	ML	40	\$ 141.697,03	\$ 5.667.881,20	85	\$ 9.210.306,95	25	\$ 3.542.425,75	85	\$ 9.210.306,95
8	JUEGOS INFANTILES				\$ 28.046.585,75		\$ 28.298.475,64		\$ 4.190.307,45		\$ 28.298.475,64
8.01	Modulo de juegos infantiles	UND	1	\$ 14.772.731,72	\$ 14.772.731,72	1	\$ 14.772.731,72			1	\$ 14.772.731,72
8.02	Bordillo de confinamiento 0.18x0.50x0.15 mts	ML	57	\$ 82.489,77	\$ 3.561.916,89	108,45	\$ 6.777.015,56	51,45	\$ 3.215.098,67	108,45	\$ 6.777.015,56
8.03	arena de rio	M3	82	\$ 69.657,77	\$ 5.711.937,14	68	\$ 4.736.728,36	14,00	\$ 975.208,78	68	\$ 4.736.728,36
				TOTAL COSTOS DIRECTOS	\$ 215.480.961,57		\$ 206.433.628,09		\$ 17.342.732,18		\$ 206.433.628,09
				ADMINISTRACION (22%)	\$ 47.405.811,55		\$ 45.855.398,18		\$ 3.903.401,08		\$ 45.855.398,18
				IMPREVISTOS (4%)	\$ 8.619.238,46		\$ 8.337.345,12		\$ 799.709,30		\$ 8.253.008,84
				UTILIDAD (5%)	\$ 10.774.048,08		\$ 10.421.881,49		\$ 887.136,61		\$ 10.421.881,49
				TOTAL COSTOS INDIRECTOS	\$ 66.799.098,09		\$ 64.614.424,71		\$ 5.590.246,99		\$ 62.530.088,43
				VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$ 282.280.059,65		\$ 273.048.052,80		\$ 23.242.979,15		\$ 273.048.052,80
				PORCENTAJE DE EJECUCION							

Ilustración 2. Imágenes de los ítems ejecutados en mayores y menores cantidades de obra



Ilustración 3. Imágenes de la obra recibida

Dentro de las variaciones sufridas por el contrato, resulta notorio las mayores cantidades en los ítems de *estructura metálica*, *pisos*, *redes de baja y media tensión* y *los juegos infantiles*, donde pese a haberse reducido la cantidad de material necesario para la parte eléctrica como lo fue la posteria, se utilizó una mayor cantidad de material eléctrico del cual se cuestiona la baja calidad; el piso de la plazoleta central no hallarse fundido conforme al diseño, contrato y la necesidad del proyecto, una mayor cantidad de estructura metálica muy superior a la licitada y presentarse mayor valor en los juegos infantiles que si bien no fueron detallados en su composición inicial, el proyecto contaba con un aro de basquetbol (VEINTIUNERO), el cual no se encontró instalado, hacen mayormente visibles los cambios en diseño y funcionalidad y conllevan a generar interrogantes por parte de la comunidad beneficiada.



ÍTEM	DESCRIPCION	PRESUPUESTO DE OBRA	OBSERVACION
------	-------------	---------------------	-------------

“Más participación, Más Transparencia”

		CONTRATADO	EJECUTADO	VARIACIÓN	
4	ESTRUCTURA METÁLICA	\$ 54.002.454	\$ 60.600.184	-\$ 6.597.730	MAYOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA
5	PISOS	\$ 9.497.308	\$ 20.782.479	-\$ 11.285.171	MAYOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA
7	REDES DE BAJA Y MEDIA TENSIÓN	\$ 14.870.393	\$ 16.550.402	-\$ 1.680.009	MAYOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA
8	JUEGOS INFANTILES	\$ 24.046.585	\$ 26.286.475	-\$ 2.239.890	MAYOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA

Tabla 2. Mayores cantidades de obra ejecutada en el contrato 300 de 2015.
Fuente: Informe final de Interventoría.

La variación de los ítems donde se evidencia una mayor cantidad de obra ejecutada en orden descendente corresponde al ítem de pisos con una ejecución del 219%, es decir un 119% mayor a lo contratado; le sigue el ítem de estructura metálica con una ejecución del 112%, un 12% mayor; las redes de baja y media tensión con una ejecución del 111% y un 11% de mayor cantidad y finalmente el ítem de juegos infantiles con el 109% y un 9% de mayor cantidad.

DESCRIPCION	PRESUPUESTO DE OBRA		
	CONTRATADO	EJECUTADO	VARIACIÓN %
ESTRUCTURA METÁLICA	\$ 54.002.454	\$ 60.600.184	112%
PISOS	\$ 9.497.308	\$ 20.782.479	219%
REDES DE BAJA Y MEDIA TENSIÓN	\$ 14.870.393	\$ 16.550.402	111%
JUEGOS INFANTILES	\$ 24.046.585	\$ 26.286.475	109%

Tabla 3. Variación porcentual de las mayores cantidades de obra ejecutada en el contrato 300 de 2015.
Fuente: Informe final de Interventoría

También existe una menor cantidad de obra ejecutada en el ítem de cimentación y obras exteriores y vías. Es de anotar que el ítem de las obras exteriores y vías cobijaba la construcción de andenes y sardineles exteriores, repercutiendo en aquellos ítems que no fueron ejecutados conforme a la planeación del proyecto inicial.

Dichos ítems ejecutados en menores cantidades resultaron compensatorios de los valores ejecutados por mayores cantidades de obra, pues así fueron acogidos en la liquidación final del contrato y es uno de los primeros antecedentes que se evidencian para que la obra no cumpla con la finalidad social y general del proyecto.

ITEM	DESCRIPCION	PRESUPUESTO DE OBRA			OBSERVACION
		CONTRATADO	EJECUTADO	VARIACIÓN \$	
3	CIMENTACIÓN	\$ 14.597.915	\$ 3.695.765	\$ 10.902.150	MENOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA
6	OBRAS EXTERIORES Y VIAS	\$ 87.705.306	\$ 69.737.828	\$ 17.967.478	MENOR CANTIDAD DE OBRA EJECUTADA

Tabla 4. Menores cantidades de obra ejecutada en el contrato 300 de 2015.
Fuente: Informe final de Interventoría.

La variación expresada porcentualmente de aquellos ítems de obra ejecutadas en menor cantidad se resalta el de cimentación que alcanzó el 25% de ejecución y el de obras exteriores y vías con un 80% de ejecución.

DESCRIPCION	PRESUPUESTO DE OBRA		
	CONTRATADO	EJECUTADO	VARIACIÓN %
CIMENTACIÓN	\$ 14.597.915	\$ 3.695.765	25%
OBRAS EXTERIORES Y VIAS	\$ 87.705.306	\$ 69.737.828	80%

Tabla 5. Variación porcentual de las menores cantidades de obra ejecutada en el contrato 300 de 2015.
Fuente: Informe final de Interventoría

Finalmente, la representación porcentual de la ejecución total del contrato se logró en un 97%

TOTALES	PRESUPUESTO CONTRATADO	PRESUPUESTO EJECUTADO	VARIACIÓN %
		\$ 215.480.958	\$ 208.433.625

Retomando nuevamente el estudio de conveniencia y oportunidad se puede afirmar que el mismo caracterizó una cantidad de 180 metros lineales de andenes, destinados a la circulación peatonal o para recorrido deportivo, así lo contiene:

“...el parque multipropósito, el cual contará con: 180 metros lineales de andenes, tanto para la circulación peatonal como para recorrido deportivo (TROTE)...”

Para cumplir con este ítem se contrató la ejecución de 495 M2 de andén en concreto E=0,08m de 3000 PSI y 397,35 metros lineales de sardinel fundido IN-SITU = 40cm. Al revisar las cantidades ejecutadas, según el acta de liquidación final, se evidencia la ejecución de una cantidad de 570,20 M2 de andenes y 506,34 metros lineales de sardinel, a pesar de observarse que la obra adolece de andenes perimetrales y sardineles conforme al diseño inicial. Estas claras diferencias aumentan los antecedentes de la forma en la cual se admitió el proyecto inicial y las modificaciones causadas.



En la actualidad se observa haber llevado a cabo, la Administración Municipal, una obra adicional mediante la cual se construyó el canal de aguas lluvias y tapas en concreto reforzado en el sector intervenido del parque multipropósito cuyo objeto corresponde a la ejecución del contrato 385 de 9 de octubre de 2017 financiado con recursos del Sistema General de Participaciones – Saneamiento Básico, el cual no forma parte de las cantidades de obra del contrato inicial ni del proyecto registrado en el Banco de Programas y Proyectos bajo el código 2015950010064 y denominado “Apoyo Sensibilización y Prevención del Delito en el Municipio de San José del Guaviare”.



Otra de las ausencias que contribuyen a quebrantar la finalidad social del proyecto la acarrea el haberse planteado la construcción de una plazoleta en concreto destinada particularmente a la práctica del género urbano Hip Hop y la dotación de un arco de baloncesto, espacios culturales y deportivos ausentes del escenario. La Administración municipal recibió el contrato ejecutado, el cual no propicia los espacios adecuados para la atención de la población focalizada dentro del género urbano, cultural y recreativo y no aptos con ocasión de las modificaciones acaecidas en la construcción del parque multipropósito, al autorizar la variación del diseño inicial. En los siguientes términos lo planteó el estudio de necesidad:

“Más participación, Más Transparencia”

*“...en su parte central tendrá una plazoleta circular de 22,50 metros de diámetro en concreto esp. 10 cms con subbase de 20 cms compactada, la cual se empleará para desarrollar actividades culturales y recreativas por parte de los jóvenes del municipio como son la práctica del género urbano (HIP HOP), y a su vez baloncesto, pues se dotará en uno de sus extremos con un arco de baloncesto (VEINTIUNERO), para la práctica de este deporte”
(Negrilla de la Contraloría)*

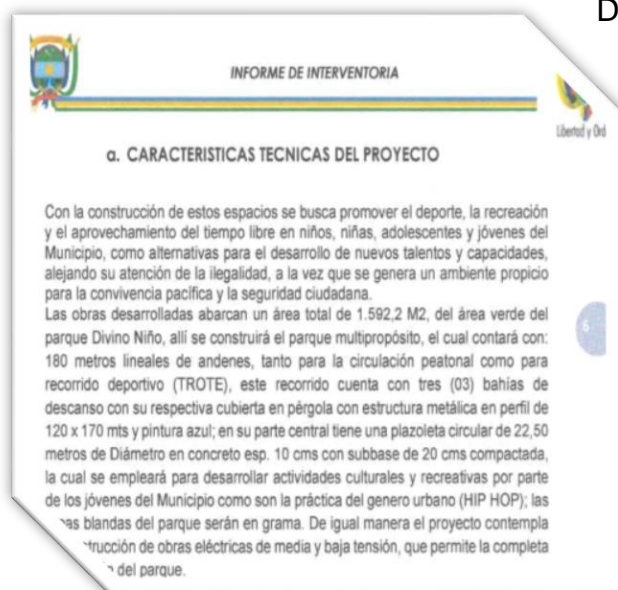
En el recorrido por el escenario multipropósito se evidencia la construcción de una plazoleta circular rellena de arena y con abundancia de maleza a causa de la falta de mantenimiento y lo inapropiado del escenario para el uso.



Tal como se muestra en las imágenes, la plazoleta no está acondicionada para facilitar la actividad del hip hop ni dotada de los materiales eléctricos, como conexiones o tomas de corriente para el uso de medios electrónicos, aparatos reproductores o multimedia, o de existir se encuentran bajo tierra, cubiertos con la arena y la maleza y dentro de un deterioro inminente.

LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN DEL CONTRATO DE OBRA N° 300 DE 2015

El contrato de obra No. 300 de 2015 mantuvo durante su ejecución la interventoría técnica, administrativa y financiera contratada por el Municipio de San José del Guaviare a través del contrato No. 286 de 2015 y de igual forma se designaron a los Secretarios de Obras Públicas y Administrativo y Desarrollo Social como los Supervisores del contrato.



Dentro de las obligaciones asumidas por el Interventor, estaba la de ser el llamado a exigir a nombre de la entidad territorial representada (Municipio de San José del Guaviare), el cumplimiento del diseño conforme a las especificaciones establecidas en el pliego de condiciones, velando por la calidad y funcionalidad del escenario según las características técnicas del proyecto.

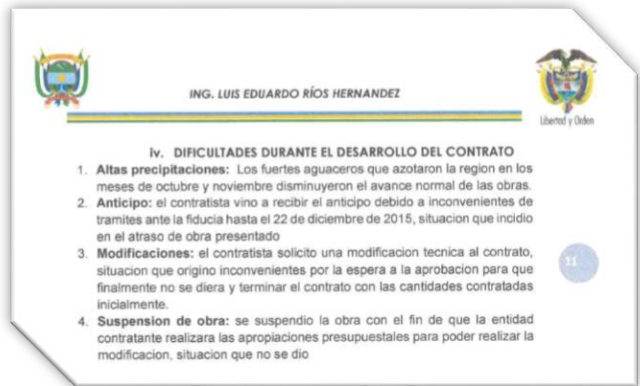
Son evidentes las modificaciones sufridas en la construcción del parque multipropósito, sin embargo, no hay certeza que hayan sido aprobadas por la Administración Municipal previo a la decisión y conceptualización del

Interventor y Supervisores designados. Dentro del expediente contractual no se

“Más participación, Más Transparencia”



aportaron las actas de los respectivos Comités donde se sustentó y aprobaron las modificaciones de las cantidades de obra del contrato, ni el estudio de justificación y conveniencia que señala el interventor en su informe (4.0 Actividades Desarrolladas por la Interventoría – Informe Final), redundando en no cumplirse por parte del Contratista con el diseño inicial; así lo sostuvo la Interventoría en su informe e incidiendo en un escenario no armónico para la finalidad social proyectada.



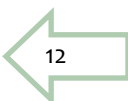
Las modificaciones presentadas debieron ser “cuidadosamente” analizadas por la Interventoría dentro del interés general y social de la entidad que representaba y fin

acuerdo con las normas y especificaciones de construcción vigentes e informará al Municipio su resultado de manera oportuna. Los métodos de construcción quedan a juicio del contratista; sin embargo, el Interventor podrá sugerir cambios en los métodos que considere inadecuados. **7) CAMBIOS O MODIFICACIONES EN EL DISEÑO.** Cuando, por razones técnicas, económicas o de otra índole, el Contratista solicite cambiar o modificar el diseño inicial del proyecto, se dirigirá al Interventor, quien analizará cuidadosamente todos los documentos del contrato, y si encuentra conveniente dicho cambio para los intereses del Municipio, solicitará su autorización previo concepto del supervisor del contrato, indicando la cantidad, precio, valor total y la respectiva justificación. **8) REVISIÓN DE LAS CANTIDADES DE OBRA PARA PAGO.** El Interventor deberá medir toda la obra terminada y, si a su juicio, la encuentra a satisfacción, deberá aceptarla, cifándose al contrato y a las especificaciones del proyecto, referentes a entregas parciales. **8.1) PLANOS DEFINITIVOS E INFORMES TÉCNICOS.** La Interventoría exigirá al Contratista de la obra, los planos definitivos de la obra construida, indicando las modificaciones, si las hubo, las fuentes de materiales y cualquier información relacionada con el proyecto terminado. El Interventor deberá preparar un informe final, en el cual incluirá toda la información reportada en los informes mensuales, haciendo una descripción

último para el cual se construiría el parque, según lo puntualiza el numeral 7 denominado CAMBIOS O MODIFICACIONES EN EL DISEÑO, adicionalmente, dentro de los lineamientos generales de la CLAUSULA SEGUNDA no le concedía atribuciones para autorizar cambios o modificación en las especificaciones de la obra o en el diseño. (literal e) numeral 10) Clausula Segunda)

El informe final de la interventoría afirma haber cumplido el contratista con el ciento por ciento de la ejecución de las cantidades de obra contratada, lo cual no es coincidente con las mayores y menores cantidades mediante las cuales se modificó el diseño del escenario y se dejó de ejecutar parte de los recursos destinados para su financiación si se considera de un total de \$282.280.059 se adelantaron obras por \$273.048.052,

necesarios para la conservación de las obras. **k) Informe final de aspectos ambientales.** **l) Todos los demás documentos que se consideren pertinentes por parte del supervisor y/o interventor, o los que en particular sean requeridos por el ordenador del gasto.** **9) Aprobar la entrega de la obra y suscribir el Acta final de liquidación del Contrato de Obra Pública cuyo objeto se refiera al descrito.** **10) LINEAMIENTOS GENERALES DE LA INTERVENTORÍA.** El contratista deberá ejercer la interventoría técnica de las obras arriba relacionadas conforme lo dispone el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 el artículo 82 y siguientes de la Ley 1474 de 2011 y bajo los siguientes lineamientos generales: **a)** Las comunicaciones entre el interventor y el contratista, y el interventor y la entidad, deberán ser formales, es decir siempre, deberá constar por escrito y debe estar debidamente radicada en la entidad. **b)** Todos los documentos que se generen en desarrollo del contrato deben estar numerados y fechados, relacionando y referenciando cada uno de sus anexos si los hay. Además deben estar acompañados de sus soportes y estar archivados en la carpeta del contrato que para el efecto se lleve, en forma secuencial, foliados y registrados, excepto los originales de los documentos que sean soporte para pago, los que reposarán en la carpeta del proceso en la secretaría Jurídica. **c)** El interventor revisará que los sitios de ubicación de materiales, localizaciones, ejecución etc., correspondan al señalado en los pliegos de condiciones. **d)** Todas las actas que surjan en el desarrollo del contrato, serán elaboradas por el interventor, y serán suscritas por él, el contratista, el secretario de obras públicas y el ordenador del gasto (cuando así sea requerido). Las actas serán numeradas en forma consecutiva; elaboradas y fechadas el mismo día en que sucede el evento. **e)** En ningún caso interventor podrá autorizar de manera independiente o suscribir documentos que impliquen incremento en el valor inicial del contrato (actas de modificación de cantidades, cambio de especificaciones, aprobación de ítems y fijación de precios no previstos, etc.), cambios o especificaciones del contrato que impliquen mayores o menores cantidades de obra, de servicios, bienes, modificación de su valor, plazo u objeto del contrato. **f)** En eventos en que se presenten situaciones excepcionales que impliquen actuaciones inmediatas que requieran reconocer o autorizar actividades que generen gastos distintos a los contemplados en el



representando un 97% del total apropiado.

Similar a los informes de la interventoría, el Contratista a través de los informes rendidos no hace alusión ni justificó las modificaciones a partir de las cuales se alteró el diseño inicial y la finalidad social del proyecto.

De otra parte, los supervisores designados tenían la función de verificar la ejecución y el cumplimiento de los trabajos y actividades del contratista, pero de igual manera consintieron las modificaciones, aprobaron y recibieron la obra en las condiciones señaladas.

ESCENARIO CONTRATADO FRENTA AL ESCENARIO CONSTRUIDO



DE LOS FONDOS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

La Ley 418 de 1997 **“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia”** autorizó la creación de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana a nivel territorial, para administrar recursos y ser invertidos en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana, la preservación del orden público, actividades de inteligencia, el desarrollo comunitario y en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia pacífica.

El municipio de San José del Guaviare destinó parte de sus recursos provenientes de la ley 418 de 1997 para financiar el contrato de obra 300 de 2015, el cual conllevaría a cumplir con algunas de las actividades para realizar la estrategia **“I. Implementación de programas preventivos, educativos, participativos y de control a los factores desencadenantes de los delitos y contravenciones cometidas por niños, niñas y adolescentes**, consignada en el *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio, 2012-2015*, y a su vez con las metas del programa estratégico plasmado en el plan de desarrollo municipal de la misma vigencia.

“Más participación, Más Transparencia”

Lo anterior conllevaba a plantear la construcción del escenario ceñido al propósito inicial para así ser considerado apto para desarrollar programas preventivos, educativos, deportivos, culturales y participativos dirigidos a niños, niñas y adolescentes NNA del sector, tendientes a prevenir y controlar los factores desencadenantes de delitos y contravenciones mediante la utilización del tiempo libre. Dicha finalidad no se viene cumpliendo. Así lo afirma la comunidad del sector beneficiado, como quedó consignado en los testimonios de algunos vecinos del barrio Divino Niño, quienes sostienen la ausencia institucional a falta de programas para lograr la meta social proyectada. Lo anterior resulta como otra de las evidencias que riñen con el planteamiento y justificación para la financiación de la obra con recursos provenientes del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en cuya integralidad del proyecto registrado consolidaba otras actividades a desarrollar por la Administración Municipal para asegurar la eficiencia y eficacia de la inversión de los recursos públicos.

En la actualidad, la estructura metálica del parque y las áreas que lo componen acusan falta de mantenimiento haciendo del escenario una zona vedada para práctica del deporte, la cultura, la utilización del tiempo libre y finalmente la convivencia. Por el contrario, se mantiene como un sitio apto para el consumo de sustancias psicoactivas, con proliferación de delincuencia juvenil, dadas las características del actual escenario. Entre sus deficiencias se tiene la falta de mantenimiento de las áreas blandas, maleza y grama, deficiencias en la iluminación del lugar debido al daño en 6 de



los 8 reflectores instalados y su fácil manipulación de los tacos de energía que posibilita la suspensión del servicio en horas nocturnas, aunado a la falta de vigilancia, presencia de las autoridades y falta de implementación de programas sociales tendientes a la utilización de la obra como un espacio multipropósito de actividades encausadas a la prevención y el control de delitos y contravenciones para lograr la eficacia de la estrategia del numeral primero del plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

EL PRINCIPIO DE LA PLANEACIÓN EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA CONTRATACIÓN ESTATAL

La planeación a nivel constitucional se hace presente a través del principio de racionalidad fiscal, estableciendo que la función pública, en materia económica y de administración de recursos, debe obrar de manera prudente, metodológica y planificada.

La planeación es un sistema trasversal para el correcto ejercicio de la función administrativa, dentro de la cual está inmersa la actividad de contratación, en la cual es esencial la aplicación de los principios constitucionales, por expresa remisión legal consagrada en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

Todo proceso requiere de planeación con el fin de identificar las diferentes etapas, insumos necesarios, responsables, posibles riesgos, entre otros aspectos que permitan una mayor eficacia y eficiencia de cualquier proceso en la esfera de la actividad contractual privada y pública. En el campo de la contratación estatal, el principio de

“Más participación, Más Transparencia”

planeación se presenta entonces como el faro en la delimitación de los aspectos procesales de esta expresión de la función administrativa que deben ser evaluados y tenidos en cuenta durante las diferentes etapas del proceso de contratación pública. El mencionado principio se construye de la mano de los principios de transparencia y eficiencia, pues garantizan que los interesados en el proceso, conozcan todos los aspectos relevantes sobre el ya mencionado proceso, dando así cuenta de una de las máximas que se formulan en el ámbito de la contratación estatal, la cual consiste en que nada puede ser dejado a la improvisación, salvo esta, las situaciones que se construyen sobre la base de los conceptos de *fuerza mayor* y *el caso fortuito*.

La planeación se entiende como un insumo de vital importancia por todos los aspectos que envuelve y que se deben desarrollar a fin de poder cumplir, a cabalidad, los fines de la contratación estatal. La Corte Constitucional lo ha expresado de la siguiente manera:

El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos. (Corte Constitucional, C-300/2012, p. 45)¹.

Entiéndase entonces que el principio de planeación responde claramente a la definición de principio como mandato optimizador del derecho (Bernal, 2015); que para este caso ha de entenderse como un deber en cabeza de la misma administración pública para optimizar el ejercicio de esta función administrativa, a través de la identificación con claridad de los diferentes factores que giran en torno a la contratación estatal, los cuales son enunciados en la referencia anteriormente expuesta de la Corte Constitucional. Una correcta planeación en su alcance permite identificar y determinar el objeto que se buscará satisfacer en el marco del ejercicio de esta actividad administrativa, en otras palabras, la principal motivación de todas las actuaciones que se ejecuten en torno al proceso contractual tanto en su etapa de preparación como de ejecución. Lo anterior debe satisfacer alguna de las preguntas planteadas, sobre la contratación pública; pues en una correcta aplicación de principio de planeación, se identificaría tantos aspectos vitales y relativos al proceso. El principio de planeación se relaciona ampliamente con otros principios que guían y orientan el proceso respecto a un contrato estatal.

De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad.” (Relatoría del Consejo de Estado, 2012, p. 7).² (Subraya la Contraloría)

La planeación obedece a la necesidad colectiva y económica de optimizar recursos, reducir costos, minimizar errores humanos y alcanzar el desarrollo de obras que son de prioridad social y no exclusivamente de orden suntuario, respecto a otras de uso restringido, que impliquen inversión no democrática o parcializada; es parte del concepto de modernización y eficiencia del Estado. La ausencia de planeación crea un

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-300-12 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 25 de abril de 2012)

² Amaya, C. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. Revista Vía Iuris, 20, pp. 105-119. Dirección electrónica: <http://www.redalyc.org/html/2739/273949068006/>

uso inadecuado de los recursos públicos por desconocimiento de las necesidades y los medios con que se cuenta³.

El artículo 339 de la Constitución Política de Colombia establece las coordenadas de una matriz de planeación, en la que se integran las obras a realizar, con su tiempo de ejecución, los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos centrales, las estrategias a ejecutar, la financiación proyectada, objetivos a largo, mediano y corto plazo, definiendo propósitos, metas y prioridades de la acción estatal y los objetivos específicos.

A nivel legal, el principio de economía, particularmente lo establecido en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, establecen un referente de planeación para el contrato de obra, señalando como deber de la entidad que en la etapa previa se analice el impacto económico, social y ambiental de la obra, en un contexto de ejecución técnica, que vincula el proyecto al cumplimiento de unas metas establecidas en los respectivos planes.

Acorde con el principio de responsabilidad, los participantes en los procesos contractuales deben procurar que la contratación de obra se concrete a la finalidad de cumplimiento de los bienes contratados, y que estos sirvan a la realización de la función pública, cumpliendo con los requerimientos de las necesidades de la comunidad, para que mejoren su calidad de vida y amplíen sus posibilidades de desarrollo, entorno hasta ahora no logrado. En este sentido, la planeación no se agota con la celebración del acuerdo de voluntades, sino que, en razón de la función pública, la planeación debe ir hasta el logro en condiciones de calidad y oportunidad del bien o servicio que se espera recibir, para el caso en estudio, corresponde al logro de los objetivos generales y específicos del proyecto como era la consolidación de espacios de convivencia y seguridad ciudadana adecuados para la Implementación de programas preventivos, educativos, participativos y de control a los factores desencadenantes de los delitos y contravenciones cometidas por niños, niñas y adolescentes.

LA TIPIFICACION DEL DAÑO FISCAL

La ley 610 de 2000 en su artículo 6° preceptúa:

“Artículo 6°.- Daño patrimonial al Estado.- Para efectos de ésta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento del patrimonio público”

En tal orden, la Administración Municipal estaba llamada a adelantar toda la gestión destinada a prever y evitar un daño, el cual se puede manifestar por la imprudencia, negligencia o impericia.

³ Bernal, C. (2005). El Derecho de los derechos. Bogotá: Universidad Externando de Colombia.

Para el asunto en análisis, la planeación llevada cabo por la Administración Municipal en la ejecución del proyecto y del contrato, no ha sido eficiente, eficaz y oportuna para prever lo previsible y así evitar causar un detrimento a los recursos del municipio de San José del Guaviare, e igualmente las funciones de la interventoría y la supervisión no representaron los intereses generales de la entidad contratante, no procuraron ni advirtieron las consecuencias de modificar el proyecto y las consecuencias a futuro.

Los hechos planteados igualmente pueden estar contraviniendo principios de la función administrativa y la gestión fiscal, acordes con los artículos 29, 209 y 267 de la Constitución Política, como el de economía, planeación, coordinación, transparencia, e interés general al establecerse el detrimento patrimonial al erario público y por cuya conducta puede igualmente ser catalogada en contraposición al ordenamiento disciplinario y penal y llegarse a configurar como presunta falta asimilada a los contenidos del artículo 34, numerales 1, 3, 15 y 21 de la ley 734 de 2002, cuya competencia está a cargo de la Procuraduría General de la Nación. Desde este contexto, estos hechos se pueden configurar como una acción negligente y antieconómica al invertirse recursos públicos a partir de la insuficiente planeación y las debilidades de control y supervisión señaladas con lo cual se trasgrede el principio de responsabilidad que advierte el ejercicio de la función pública y reclama la comunidad beneficiada del sector focalizado para el desarrollo del proyecto.

Por las razones expuestas, se llega a determinar la existencia de un daño fiscal ocasionado a los recursos del Municipio de San José del Guaviare en cuantía de **DOSCIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES CUARENTA Y OCHO MIL CINCUENTA Y DOS PESOS CON 79/100 (\$273.048.052,79)**, valor correspondiente al total de la obra ejecutada incluidos los gastos de administración, imprevistos y utilidad AIU.

HALLAZGO 1 (F-D): El municipio de San José del Guaviare debido a la falta de planeación y estructuración de los estudios previos y las debilidades en la ejecución, supervisión y control del contrato de obra pública No. 300 de 2015, ha sido afectado con el daño patrimonial derivado de la inversión de los recursos provenientes de la ley 418 de 1997 con los cuales se financió la construcción del parque multipropósito del barrio El Divino Niño de San José del Guaviare, el cual no cumple las especificaciones de diseño y funcionalidad para atender la implementación de programas preventivos, educativos, participativos y de control a los factores desencadenantes de los delitos y contravenciones cometidas por niños, niñas y adolescente mediante la puesta en funcionamiento de un escenario dotado para la práctica del Hip Hop y de una disciplina deportiva, según las características técnicas del proyecto y relacionada con el *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio, 2012-2015*, que a su vez representaba las metas del programa estratégico plasmado en el plan de desarrollo municipal. La gestión antieconómica, ineficiente e inequitativa presuntamente ha causado un daño por el monto del contrato ejecutado en la suma **DOSCIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES CUARENTA Y OCHO MIL CINCUENTA Y DOS PESOS CON 79/100 (\$273.048.052,79)**, al ser violatorios de algunos de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal conforme a los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y por cuya conducta presuntamente se puede haber infringido la normatividad vigente, configurándose así el **hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria en la cuantía del daño establecido**.

Criterio: Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, Pliego de Condiciones, Contrato 300 de 2015, Ley 1474 de 2011 art. 82 y siguientes.

Causa: Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Efecto: Uso ineficiente de recursos.

“Más participación, Más Transparencia”

DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES QUE HAN INTERVENIDO EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN, CONTRATACIÓN Y DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA N° 300 DE 2015.

A continuación, se lista los servidores públicos adscritos al Municipio de San José del Guaviare y los particulares que ejercieron función pública, quienes intervinieron en la toma de decisiones a partir de las cuales presuntamente se causó a la entidad territorial el daño fiscal:

NOMBRE DEL FUNCIONARIO	CARGO	FUNCION
ESTUDIO DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD		
SANDRA LUCIA NEIRA CASTRO	Secretaria Administrativa y de Desarrollo Social	Elaboración y aprobación del Estudio de Conveniencia y Oportunidad
HUMBERTO DÍAZ MARTÍNEZ	Secretario de Obras Públicas	

CONTRATANTE(S)

GEOVANNY GÓMEZ CRIALES	Alcalde Municipal	-Ordenador del Gasto,
	Periodo 2012-2015	-Representante Legal del Municipio de San José del Guaviare y ordenador de los actos en la etapa precontractual y contractual del contrato de obra No. 300 de 2015.
EFRAIN RIVERA ROLDAN	Alcalde Municipal	-Ordenador del Gasto
	Periodo 2016-2019	-Representante Legal del Municipio de San José del Guaviare y ordenador de los actos administrativos dentro de la etapa de contractual y postcontractual del contrato de obra No. 300 de 2015.

INTERVENTOR

LUIS EDUARDO RIOS HERNÁNDEZ	Contrato de Interventoría 286 del 17 de septiembre de 2015	Las descritas en el contrato y las señaladas por la Ley 1474 de 2011.
------------------------------------	--	---

SUPERVISOR (ES)

SANDRA LUCIA NEIRA CASTRO	Secretaria Administrativa y de Desarrollo Social	Manual o Reglamento de Supervisor y Contrato 300 de 2015
HUMBERTO DÍAZ MARTÍNEZ		Manual o Reglamento de Supervisor y Contrato 300 de 2015

“Más participación, Más Transparencia”

SEVERO GUERRERO DÍAZ	Secretario Administrativo y de Desarrollo Social	Manual o Reglamento de Supervisor y Contrato 300 de 2015
DIRCEO CUELLAR ECHAVARRÍA	Secretario de Obras Públicas	Manual o Reglamento de Supervisor y Contrato 300 de 2015.
CONTRATISTA		
NESTOR EDUARDO SARMIENTO PARADA	Contratista	-Pliego de Condiciones -Contrato de Obra 300 de 2015

Tabla 6 Servidores Públicos y particulares que han intervenido en las etapas del proceso contractual estudiado.

CONCLUSIONES

Corresponde a la Contraloría Departamental del Guaviare la vigilancia en la inversión de los recursos públicos, emanada de la función constitucional.

De conformidad con la competencia otorgada por la Constitución y la ley para la vigilancia y fiscalización de los recursos públicos asignados a las entidades territoriales del Departamento del Guaviare, en este caso al Municipio de San José del Guaviare, se dio trámite a la denuncia D-95-17-04 radicada por la Comisión Regional de Moralización del Guaviare, mediante la cual se puso en conocimiento las deficiencias en la construcción del parque multipropósito del barrio El Divino Niño, obra adelantada según el contrato No. 300 de 2015 celebrado con NESTOR EDUARDO SARMIENTO PARADA por valor de \$282.280.059,65.

Como resultado del averiguatorio se puede concluir lo siguiente:

1. La Contraloría Departamental del Guaviare aperturó la denuncia D-95-17-04 radicada el 2 de agosto de 2017, instaurada por la Comisión Regional de Moralización del Guaviare, por las presuntas irregularidades en el diseño y falta de funcionalidad del parque multipropósito construido en el barrio el Divino Niño de San José del Guaviare.
2. El Municipio de San José del Guaviare llevó a cabo la etapa precontractual, contractual y postcontractual de la obra ejecutada a través del contrato No. 300 de 2015 el cual tuvo por objeto la construcción del parque multipropósito del barrio el Divino Niño con una inversión de recursos provenientes del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana por \$282.280.059,65.
3. El contrato de obra pública contó con la interventoría contratada a través del contrato No. 286 de 2015 y la supervisión designada en los funcionarios adscritos a la Secretaría Administrativa y de Desarrollo Social y la de Obras Públicas Municipales.

4. El contrato de obra pública fue modificado en su diseño inicial, a partir de las mayores y menores cantidades de obra, logrando una ejecución del 97% del valor del contrato suscrito.
5. Las mayores cantidades de obra condujeron a no cumplirse con las especificaciones descritas en el pliego de condiciones y el contrato celebrado, variando el diseño y las características sociales del proyecto.
6. El parque construido no ofrece las condiciones integrales del proyecto y de beneficio a la comunidad del sector en la ejecución de programas preventivos, educativos, participativos y de control a los factores desencadenantes de los delitos y contravenciones de los niños, niñas y adolescentes de la comunidad beneficiada con el escenario.

DESCARGOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE.

ACLARACIONES PRESENTADAS A LAS MODIFICACIONES REALIZADAS AL CONTRATO, SU JUSTIFICACIÓN Y FINALIDAD.

El municipio de San José del Guaviare radicó el oficio DA-100 del 20 de febrero de 2018 mediante el cual se pronunció sobre el informe de la denuncia D-95-17-04 y se procedió a presentar las aclaraciones sobre las modificaciones realizadas al contrato, su justificación y finalidad.

El oficio radicado centró el pronunciamiento en las modificaciones de los siguientes ítems:

- **REDES DE BAJA Y MEDIA TENSIÓN:** El municipio justificó la necesidad de solo instalar 2 postes para mejorar la proyección del foco de las luminarias y causar menos zonas de penumbras y frente a la mayor cantidad de material eléctrico del ítem “Estructura, transporte e instalación acometida de cable de cobre aislado THHN AWG 6 ducto PVC 1”-1/4” para reflector IP 53 luz directa”, obedece a las mediciones tomadas en campo de la distancia entre la conexión de la acometida eléctrica con la posteria interna y por el no funcionamiento de la totalidad de los reflectores se solicitará al contratista la revisión y reparación si es el caso.
Aduce que el contrato no contemplo el piso en concreto de la plazoleta central.
- **ESTRUCTURAS METÁLICAS:** Indica haber presentado aumento en el ítem 4.01 tubo cuadrado al ser mayor la longitud real del polígono en el costado oriente necesario para mantener estable la estructura y se aumenta el ítem 4.02 lámina micro perforada cal. 22 coll roll y el ítem 4.03 perfil tubo rectangular 6.0-2.0 cal.2 para mantener en su forma el diseño.
- **JUEGOS INFANTILES:** Indica mayores cantidades en el capítulo 8 por aumento de los bordillos de la plazoleta central que sirven como contención de la arena instalada. El aro veintiunero no se relaciona contractualmente, y para la instalación era necesario contar con una placa de piso cuyos ítems generaban un mayor costo al contrato.
- **PISOS:** mayor cantidad ejecutada en el ítem 5.01 relleno en recebo y compactado e instalación de grama a nivel de andenes para evitar estancamiento de aguas lluvias en las zonas blandas.
- **CIMENTACIÓN:** menor cantidad ejecutada en el ítem 3.01 vigas de cimentación en concreto de 3000, que comprende la cimentación para cada una de las columnas metálicas.
- **OBRAS EXTERIORES Y VIAS:** mayor cantidad debido a que el costado norte del terreno presenta una mayor longitud y al aumentar la cantidad de anden se aumentó la

“Más participación, Más Transparencia”

cantidad de sardinel.

Luego de los argumentos técnicos anteriores, la administración municipal desvirtúa las siguientes conclusiones:

“CONCLUSIÓN 4: *Si bien es cierto que el contrato se modificó en sus mayores y menores cantidades estas no surtieron efecto sobre el diseño inicial que imposibilitara el funcionamiento del mismo, de lo contrario lo que se logró fue la terminación de las obras contratadas, en tal sentido las cantidades no ejecutadas equilibraron el pago de algunos ítems en mayor cantidad, indispensables para la terminación de las obras, por ende como resultado de las mismas se generó el saldo a favor del municipio.*

CONCLUSIÓN 5: *No es justificable a simple razón que las mayores cantidades condujeron a no cumplirse con el objeto, pues es aceptable que realmente existe un error posiblemente involuntario en la transcripción del estudio de oportunidad y conveniencia, referenciando actividades que contractualmente no corresponde a las especificaciones técnicas descritas en el pliego de condiciones y en el contrato No. 300 de 2015, en tal sentido el contrato se desarrolló en torno a las actividades contractuales.*

Cabe aclarar que la administración municipal estudió en su momento la necesidad de incluir las obras contempladas en el contrato como son drenajes, placa de plazoleta y aro de basquetbol beisbolero, pero que, debido al costo, tiempo y a la falta de disponibilidad de los recursos no fue posible en su momento realizar adición alguna al contrato, razón por la cual se intervinieron los canales aledaños al parque con la ejecución de un nuevo contrato.

Por otra parte, cabe precisar que la imagen presentada a la comunidad y la consignada en el estudio previo, corresponden a una proyección final del proyecto que se hace un programa de diseño en 3D (render) y que evoca el estado ideal del proyecto, en tal sentido las condiciones técnicas se plasman mediante la planimetría del proyecto.

Con lo anterior se denota que el proyecto fue ejecutado en los términos inicialmente contratados y que las modificaciones realizadas no afectan el alcance del contrato celebrado. Y que aquellos componentes que hoy no se encuentran construidos no fueron contratados, razón por la cual no puede hablarse hoy de que el contrato no haya ejecutado el 100% del proyecto.

Al hacer una comparación del presupuesto e ítem de obra contratados, y la descripción del proyecto relacionado en el estudio previo (pág.2 acápite necesidad) se puede concluir que lo inicialmente contratado no corresponde a la totalidad de las actividades necesarias para la ejecución total del proyecto, razón por la cual debió precisarse esta situación en los documentos previos del proceso, situación que no ocurrió.

Así entonces, se concluye que la administración municipal ejecutó el contrato con algunas modificaciones que pretendían lograr la terminación de las obras contratadas mas no variar el alcance del objeto contratado y que si bien las obras hoy construidas no cumplen la totalidad del proyecto, ésta situación obedece a que no fueron contratadas y en tal sentido deberán realizarse las inversiones adicionales que permitan la utilización de este espacio recreativo a la comunidad en general dando alcance al proyecto.” (La cursiva no es del documento)

RESOLUCIÓN DE LOS DESCARGOS PRESENTADOS POR EL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE.

A continuación, la Contraloría Departamental del Guaviare procede a evaluar los descargos presentados por el Municipio de San José del Guaviare mediante el oficio radicado el 20 de febrero de 2018, a través del cual se pronunciaron sobre las posibles irregularidades constructivas que no posibilitan la utilización funcional y segura de las instalaciones del parque multipropósito del barrio el Divino Niño y sus modificaciones.

Antes de entrar en un pronunciamiento de fondo, se debe precisar que la Contraloría Departamental del Guaviare analizó la ejecución del contrato No. 300 de 2015 a partir de las cantidades de obra ejecutadas comparativamente con las cantidades contratadas, sin que hasta ahora exista un estudio técnico que determine la existencia

“Más participación, Más Transparencia”

de las cantidades finales recibidas por la entidad contratante. Tampoco se debe apartar el impacto social causado al no estar siendo utilizado para el objeto anunciado en el proyecto inscrito en el Banco Municipal de Programas y Proyectos, es decir frente a la planeación y resultados a los cuales se dirigió el proyecto y que se cumpliría con la puesta en servicio del escenario multipropósito.

Tal como se señaló en el informe que resolvió la denuncia, dentro de la observación de la ejecución del contrato de obra No. 300 de 2015 se evidenciaron modificaciones drásticas que valoradas integralmente arrojan como resultado diferencias notorias entre lo pronosticado y lo finalmente ejecutado y como se ha venido advirtiendo, existen debilidades de planeación entre los estudios previos, el pliego de condiciones, lo inicialmente contratado y lo finalmente ejecutado, sobre lo cual la administración municipal no se pronunció más allá de las modificaciones de las cantidades de obra.

Expresar ahora que las obras construidas son las contratadas es tratar de desviar el objeto funcional del escenario, buscando desvirtuar unos hechos notorios los cuales la comunidad del sector reclama. Las obras si fueron contratadas y así se mostraron a la comunidad a partir del estudio de conveniencia y oportunidad y el pliego de condiciones cuya imagen proyectada se representó en 3D (Remder). Sostener lo contrario se traduciría en no reconocer la importancia de aplicar una política de prevención de la delincuencia y otros fenómenos sociales complejos de la comunidad haciendo notar una obra que no resultó conforme a las especificaciones y no es apropiada para la práctica de los géneros urbanos y otros programas sociales a través de los cuales se contrarrestarían problemáticas como la drogadicción y la delincuencia, entre otros, expresiones que requieren de espacios acondicionados para su realización.

En los descargos se afirma lo siguiente:

Y que aquellos componentes que hoy no se encuentran contruidos no fueron contratados, razón por la cual no puede hablarse hoy de que el contrato no haya ejecutado el 100% del proyecto

Los descargos también sostienen:

“se puede concluir que lo inicialmente contratado no corresponde a la totalidad de las actividades necesarias para la ejecución total del proyecto, razón por la cual debió precisarse esta situación en los documentos previos del proceso, situación que no ocurrió” (cursiva y subraya no es del documento original)

Lo anterior conlleva a demostrar las deficiencias de planeación, entre lo que se proyectaba dar al servicio y el escenario en su estado actual, sin que la administración municipal haya valorado la incidencia de las modificaciones frente a la finalidad propuesta en el objetivo del proyecto y permite afianzar acerca de la falta de gestión asumida para dar al servicio de la comunidad un escenario que cumpla el propósito integral del proyecto, no solo desde la óptica de la obra física, sino también de la población focalizada socialmente para ser atendida.

En términos generales, el impacto social no se disfruta, y no se consigue a partir de un escenario construido no funcional para el logro del objetivo al cual le apuntó la estrategia **“I. Implementación de programas preventivos, educativos, participativos y de control a los factores desencadenantes de los delitos y contravenciones cometidas por niños, niñas y adolescentes**, consignada en el *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio*, más allá de si las cantidades de obra son o no las adecuadas; pero el haber aceptado las modificaciones al proyecto inicialmente contratado ha conllevado a dar al servicio un escenario cuyos resultados sociales del programa no son consecuentes con la inversión de los recursos a través de los cuales se financió el contrato y su finalidad social no se ofrece conforme

“Más participación, Más Transparencia”

a la justificación planteada en el estudio previo. Por el contrario, las deficiencias son corroboradas en los descargos presentados por la Administración Municipal, al aceptar las modificaciones sin la debida planeación.

Desde el anterior enfoque, no son de recibo las explicaciones o aclaraciones expuestas por la Administración Municipal y los hallazgos consignados en el informe inicial se mantienen en su totalidad sin modificación alguna.

Como resultado de la actuación de la Contraloría Departamental del Guaviare en desarrollo de la denuncia D-95-17-04 se incorpora la siguiente tabla de consolidación de los hallazgos:

MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE		
TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD DE HALLAZGOS	VALOR (en pesos)
1. ADMINISTRATIVOS	1	-
2. DISCIPLINARIOS	1	-
3. PENALES	0	-
4. FISCALES	1	\$273.048.052,79
• Contrato de obra pública 300 de 2015	1	\$273.048.052,79
TOTALES (1, 2, 3, y 4)	3	\$273.048.052,79

Luego de haberse analizado y decidido sobre los hechos que fueron controvertidos por la Administración Municipal de San José del Guaviare, prosígase con la devolución del expediente y del presente informe definitivo ocurrido en desarrollo de la denuncia D-95-17-04, ante el Despacho del Contralor Departamental, para su aprobación y comunicación de los resultados finales ante la entidad nominadora MUNICIPIO DE SAN JOSE DEL GUAVIARE, y a la instancia denunciante COMISION REGIONAL DE MORALIZACIÓN DEL GUAVIARE.

Por los hechos investigados, una vez en firme, comuníquense y dese traslado de los hallazgos en los cuales exista el presunto daño patrimonial ante la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Guaviare, y por la connotación disciplinaria ante la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

(Original Firmado)

EDGAR PINZÓN CORZO
Profesional Universitario

“Más participación, Más Transparencia”