



1200.07.002.158

Neiva, 18 de agosto de 2023

Doctora
CALUDIA IVONNE GAITAN CANASTO
Directora de Participación Ciudadana
Contraloría Municipal de Neiva
Neiva

Asunto: Informe AEF Escuela El Diamante

Respetado doctora Claudia Ivonne:

Cordial saludo.

Para su conocimiento y como parte de nuestro examen en el ejercicio del Control Fiscal, comedidamente me permito remitir la información relacionada en el asunto.

ANTECEDENTES

En atención de la queja interpuesta por la ciudadana BARBARA MOLINA CHAVARRO, en la que se manifestó:

"El 12 de marzo de 2022, el consorcio Nuevo Milenio fue a hacer una visita y dijo que iban a empezar la construcción, que si nosotros necesitábamos esa madera, que tumbáramos la escuela para que ellos pudieran empezar obra, pero nunca llegaron. De ahí para acá, que dentro de 5 días que, dentro de 15 días, hasta la fecha. Después dijeron que el dinero se había acabado, que tocaba esperar que desembolsaran el otro crédito. indica que se ha dirigido en varias ocasiones al ingeniero Elkin Trujillo Roa, de la Secretaría de Educación, quien se encuentra a cargo del contrato: "Yo le dije al Ingeniero Elkin que si no empezaban, íbamos a tomar cartas en el asunto, porque a los niños los tenemos en una situación terrible. Le dije al ingeniero Elkin y al Ingeniero Vladimir que porque si los contratos tienen unas cláusulas, porque no las hicieron valer". Refiere que les indicaron que a más tardar el 15 de marzo de 2023 iban a tener un CDP, para que el rector contratara la obra, pero a la fecha no se tiene mayor información al respecto. La señora Bárbara, entrega copia del contrato 2686 de 2021, suscrito entre el municipio de Neiva y el Consorcio Educativo Nuevo Milenio, en el que se incluye la obra objeto de la denuncia"

Control Fiscal al Servicio de Todos y del Medio Ambiente

Carrera 5 No. 9-74 Piso 4 PBX: 8630514 Neiva (H)

www.contralorianeiva.gov.co

GD-F-13/V10/24-10-2022



En atención de la denuncia y al establecerse que la ejecución del contrato estaba financiado con recursos propios, la Dirección de Participación Ciudadana realiza el traslado de la Actuación Administrativa D-026, mediante oficio 110.07.002-0083, del 29 marzo de 2023, con el fin que la Dirección de Fiscalización, programe y realice la Actuación Especial de Fiscalización 026.

Para la ejecución de la AEF 026 se procedió a realizar la revisión del contrato, donde se comunico al Municipio el Informe Preliminar la observación 08 de tipo administrativo, la que surtida la controversia por parte del ente auditado, se confirma como hallazgo de tipo administrativo, así:

- CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 2686 DE 2021

HA8 HALLAZGO No. 08 – Etapa precontractual contrato de obra pública No. 2686 de 2021

CONDICIÓN: Realizada la auditoría a la ejecución del contrato de obra No. 2686 de 2021 cuyo objeto es: “CONSTRUCCIÓN DE OCHO (8) SEDES EDUCATIVAS EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE NEIVA – HUILA, cuyo valor del contrato asciende a \$2.677.154.032, suscrito con la firma contratista CONSORCIO EDUCATIVO NUEVO MILENIO 2025 Nit. 901.512.107-5, R.L. RODRIGO SAAVEDRA LASSO y el Municipio de Neiva, representado por Jose Paul Azuero Bernal, en su condición de Secretario de Educación Municipal, se evidenció una posible vulneración al principio de la planeación estatal en la etapa precontractual, debido a que en el contrato de obra No. 2686 de 2021 se han presentado modificaciones de cantidades de obra a las inicialmente contratadas, según consta en los Otrosí No. 1, al Contrato de obra No. 2686 de 2021 suscrito entre la Alcaldía de Neiva y la firma Consorcio Educativo Nuevo Milenio, se manifiestan las siguientes consideraciones, entre otras:

“...Adicionar el valor del contrato de obra pública No. 2686 de 2021, establecido en la cláusula quinta, por mayores cantidades de obra, en la suma de OCHOCIENTOS OCHENTA MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SESENTA Y OCHO PESOS CON TREINTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE \$880.392.068,35...”, asimismo, la cláusula segunda manifiesta: “...Adicionar el plazo de ejecución inicial del contrato de obra pública No. 2686 de 2021, establecido en la cláusula séptima el contrato, en dos (2) meses más para un total de seis (6) meses...”

Todo ello, conduce a que el contrato de obra requiera prórroga en tiempo y adición en valor. Estos aspectos mencionados anteriormente, evidencian una vulneración al principio de la planeación estatal en la etapa precontractual y se demuestra debilidad en la elaboración de los estudios previos.

El alcance del contrato era para la construcción de 8 sedes educativas, sin embargo, con los recursos asignados solo se ejecutaron obras en 6 sedes educativas. Según mesa de trabajo celebrada el 20 de abril de 2023, las circunstancias que motivaron la no ejecución de las obras en las veredas El Diamante y Nogal, fueron: Al inicio de la fase constructiva de las diferentes sedes educativas, al realizar la implantación de los planos que hacían parte del diseño contratado, se encontraron algunas inconsistencias que hicieron que se revisara y ajustara la totalidad de los diseños para hacer la obra funcional.



De manera especial para las sedes educativas Diamante y Nogal, el contratista manifestó inconvenientes frente a la vía de acceso, toda vez, que verificado por la interventoría se estableció que el carretable no presenta las garantías necesarias para el tránsito vehicular en condiciones de seguridad para el transporte continuo de materiales. Es de anotar que en la zona se presenta, por sus condiciones climáticas, en su mayor parte del tiempo, altos niveles de precipitaciones, haciendo inaccesible el tránsito.

Relacionado con la ejecución del contrato, se dio trámite a la denuncia presentada por la señora identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.004.154.XXX, residente de la Vereda El Diamante, donde manifestó que la sede educativa antigua fue demolida para la construcción de la nueva sede. Sin embargo, dicha construcción no se ejecutó, por lo cual, puso en conocimiento de la Contraloría Municipal la situación presentada. En virtud de la queja, se realizó mesa de trabajo celebrada el 20 de abril de 2023 en la Oficina de Contratación de la Alcaldía Municipal con la asistencia del Contratista de Obra, el Inteventor y Supervisor del Contrato, donde la interventoría manifestó lo siguiente: “Al respecto manifiesta el Interventor FERNANDO RODRÍGUEZ GUERRERO que el contrato inicial suscrito con la Alcaldía de Neiva Y EL CONSORCIO EDUCATIVO NUEVO MILENIO 2025, CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 2686 DE 2021 SUSCRITO ENTRE EL MUNICIPIO DE NEIVA, contemplaba la construcción de 8 sedes en la zona rural del municipio de Neiva. Al inicio de la fase constructiva de las diferentes sedes educativas, al realizar la implantación de los planos que hacían parte del diseño contratado, se encontraron algunas inconsistencias que hicieron que se revisara y ajustara la totalidad de los diseños para hacer la obra funcional.

De manera especial para las sedes educativas Diamante y Nogal, el contratista manifestó inconvenientes frente a la vía de acceso, toda vez, que verificado por la interventoría se estableció que el carretable no presenta las garantías necesarias para el tránsito vehicular en condiciones de seguridad para el transporte continuo de materiales. Es de anotar que en la zona se presenta, por sus condiciones climáticas, en su mayor parte del tiempo, altos niveles de precipitaciones, haciendo inaccesible el tránsito”.

Lo anteriormente expuesto, se sustenta en informe ejecutivo elaborado por la firma interventora CONSORCIO G&W2021 que se presentó en la mesa técnica. Así mismo, se cuenta con el acta de recibo final y acta de liquidación.

Por motivos relacionados con el orden público, no fue posible realizar la visita de auditoría por parte de la Contraloría Municipal de Neiva a la zona rural del municipio de Neiva para la revisión in situ de las diferentes obras ejecutadas, de acuerdo con la certificación expedida por la autoridad competente.

Los Rectores de las Instituciones Educativas, manifestaron que las obras ejecutadas en sus sedes, fueron recibidas a satisfacción y se encuentran en uso por parte de la comunidad educativa. A continuación, se relacionan:

I.E. CHAPINERO, SEDE HORIZONTE
I.E. CHAPINERO, SEDE ALTAMIRA
I.E. SAN ANTONIO DE ANACONIA, SEDE SAN JOSÉ
I.E. AIPECITO, SEDE PRIMAVERA



I.E. AIPECITO, SEDE PRADERA
I.E. SAN LUIS BELTRÁN, SEDE LA JULIA

Como el estado actual del contrato de obra No. 2686 de 2021, se encuentra terminado y liquidado, no es posible darle cobertura a la construcción de las sedes faltantes establecidas en el contrato, por lo cual, el ente de control fiscal, hará seguimiento a las gestiones que adelante la Administración Municipal para la construcción de las sedes educativas faltantes para garantizar la prestación efectiva del servicio educativo a la población beneficiaria del proyecto.

CRITERIO: Decreto 1510 de 2013 (Compilado en el Decreto 1082 de 2015)
Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública:

Artículo 15: Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo.

Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...) 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.

CAUSA: La anterior situación se presenta por debilidades en la planeación de la etapa precontractual por parte de la Alcaldía de Neiva.

EFEECTO: Incremento de costos e incumplimiento en el alcance del proyecto e insatisfacción en la población beneficiaria del proyecto. Hallazgo administrativo.

RESPUESTA DEL SUJETO DE CONTROL

Se da respuesta mediante oficio 0915 de fecha 08 de mayo de 2023.

En atención a lo establecido en el informe preliminar para el Contrato de Obra Pública No. 2686 de 2021, donde frente al análisis de la auditoría se establece como causa una indebida planeación en la

fase de precontractual, generando una insatisfacción del proyecto a la población beneficiaria, es claro que en la fase precontractual que dio inicio al proceso contractual no se tuvieron en cuenta factores externos como la implantación de los diseños base que se establecieron para cada una de las escuelas a construir, lo que genera unos cambios sustanciales a capítulos específicos como el replanteo, cimentación y mampostería que difícilmente pudieron ser previstos en la fase previa ya que los sitios donde se realizó la construcción fueron objeto de la demolición de construcciones existentes, en muchos casos no permitió hacer una verdadera valoración previa al proceso constructivo para determinar el alcance de cada una de las construcciones, y que originó cambios por la existencia de elementos considerados como fuerza mayor o caso fortuito que afectó el desarrollo de la obra una vez conocida en sitio el alcance de la misma, que difícilmente su pudieron evidenciar de manera inicial. De igual manera, se optó por contar con obras totales y terminadas de manera integral para seis sedes, generando el mejoramiento de la calidad y cobertura educativa, de manera específica las sedes terminadas contaron con todos los requerimientos técnicos y de calidad establecidos en los normas técnicas de calidad para las instituciones educativas rurales, las cuales están en uso por parte de los estudiantes en la actualidad, siendo este un factor de bienestar para la población rural del Municipio de Neiva.

Con la experiencia aprendida por parte de los formuladores de los proyectos de infraestructura se realizó una verificación específica para las sedes del Diamante y el Nogal, para generar los respectivos diseños específicos y así apropiar los respectivos recursos en el presupuesto de la actual vigencia y dotar a dichas instituciones educativas de obras de infraestructura educativa, acorde a los requerimientos no solo técnicos, sino de la realidad del sitio donde se debe intervenir la obra, a fin de lograr mejorar la cobertura y calidad en infraestructura educativa con la construcción de dichas sedes, situación que se dará inicio para el mes de junio una vez se cuente con los respectivos CPD para el inicio de la etapa precontractual.

Adicionalmente, es necesario precisar que respecto a que durante la ejecución del contrato se hayan presentado modificaciones contractuales, no es cierto que se deba a una falta de planeación, por lo siguiente:

Es necesario traer a colación lo establecido en la Ley, lo manifestado por las autoridades en contratación estatal, y los órganos de control.

La Ley 80 de 1993, en su artículo 40, parágrafo único, estipula:

“Parágrafo. - En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.”

Así mismo, Colombia Compra Eficiente, en su link: <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/diferencia-entre-adición-de-contrato-prórroga-de-contrato-y-contrato-adicional>, indica lo siguiente:



“Existe un contrato adicional cuando se hace una modificación del objeto del contrato, es decir cuando se agrega algo nuevo al objeto inicial o cuando existe una verdadera ampliación del objeto contractual. Cualquier modificación del objeto del contrato implica la celebración de un nuevo contrato.

Cuando existe una simple reforma del contrato que no implica una modificación en su objeto, como un ajuste del valor o del plazo inicial del contrato, se trata de una adición del contrato (Consultas números 1812 del 2 de diciembre de 1982, 1563 del 30 de julio de 1981, 350 del 15 de marzo de 1990, 601 del 17 de mayo de 1994 y 1439 del 18 de julio de 2002 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Sentencia del 6 de agosto de 1987, expediente 3886, Sección Tercera; del 31 de octubre de 1995, expediente 1438, Sección Quinta y del 20 de mayo de 2004, expediente 3314, Sección Quinta del Consejo de Estado). Esta adición no puede ser superior al 50% del valor inicial (parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993).

Ahora bien, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no impuso un límite para la ampliación del plazo del contrato estatal, no obstante, con fundamento en el principio de responsabilidad, los servidores públicos están obligados a vigilar la correcta ejecución del contrato y a justificar adecuadamente la adición en términos de éstos (Contraloría General de la República. Concepto de la Oficina Jurídica No. 80112- EE72867. Octubre 29 de 2010).

Por último, la normativa del Sistema de Compras Públicas no establece una distinción entre los conceptos de adición y prórroga, por lo cual deben entenderse en el mismo sentido.”

Y respecto al tema, la Contraloría General de la República, sostuvo:

“El Estatuto de Contratación Estatal en su artículo 40 señala cual debe ser el contenido de los contratos estatales estableciendo en el parágrafo único de dicha norma una restricción acerca de la adición a su valor inicial la cual no puede ser superior al 50% de éste. Y en cuanto a las demás condiciones del contrato manifiesta que “En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración.”

Tal como se puede evidenciar, las adiciones son una herramienta legal que se le ha otorgado a las entidades del Estado para que hagan uso de las mismas, con la única limitación de que no sean contrarias al ordenamiento jurídico y los principios y fines del Estatuto de Contratación Estatal, por lo que deben ser justificadas.

Así las cosas, el solo hecho de haber suscrito adiciones a los contratos, no genera ninguna irregularidad, ya que la ley ha previsto que puedan presentarse situaciones que ameriten su uso, de tal forma que no se paralice la ejecución contractual y se permita dar culminación al objeto contratado; en otras palabras, la celebración de adiciones en la contratación pública no implica falta de análisis, tan solo significa una oportunidad para que las entidades estatales enmienden situaciones que se presentan en la ejecución contractual. Reitero, se trata de una herramienta legal, y su justificación en el presente casos no fue cuestionada por la auditoría.

De acuerdo con lo manifestado, y teniendo en cuenta que existe justificación técnica y jurídica, solicito que se retire del informe esta observación con incidencia administrativa.



ANALISIS DE LA RESPUESTA:

En respuesta dada por el auditado, se manifiesta que "...es claro que en la fase precontractual que dio inicio al proceso contractual no se tuvieron en cuenta factores externos como la implantación de los diseños base que se establecieron para cada una de las escuelas a construir, lo que genera unos cambios sustanciales a capítulos específicos como el replanteo, cimentación y mampostería que difícilmente pudieron ser previstos en la fase previa ya que los sitios donde se realizó la construcción fueron objeto de la demolición de construcciones existentes, en muchos casos no permitió hacer una verdadera valoración previa al proceso constructivo para determinar el alcance de cada una de las construcciones, y que originó cambios por la existencia de elementos considerados como fuerza mayor o caso fortuito que afectó el desarrollo de la obra una vez conocida en sitio el alcance de la misma, que difícilmente su pudieron evidenciar de manera inicial..."; así mismo, argumenta más adelante: "... Con la experiencia aprendida por parte de los formuladores de los proyectos de infraestructura se realizó una verificación específica para las sedes del Diamante y el Nogal, para generar los respectivos diseños específicos y así apropiar los respectivos recursos en el presupuesto de la actual vigencia y dotar a dichas instituciones educativas de obras de infraestructura educativa, acorde a los requerimientos no solo técnicos, sino de la realidad del sitio donde se debe intervenir la obra, a fin de lograr mejorar la cobertura y calidad en infraestructura educativa con la construcción de dichas sedes, situación que se dará inicio para el mes de junio una vez se cuente con los respectivos CPD para el inicio de la etapa precontractual..."

Lo anteriormente expuesto, fortalece lo indicado en el escrito de la observación, donde se presentan debilidades en la planeación en la etapa precontractual por parte de la Alcaldía de Neiva, incremento de costos e incumplimiento en el alcance del proyecto, así como insatisfacción en la población beneficiaria del mismo, por lo tanto, se mantiene la observación y se configura como hallazgo administrativo para ser incluido en el informe definitivo. Se mantiene la observación administrativa.

Una vez comunicado al Municipio la evaluación realizada, donde se confirma lo observado en la ejecución del contrato 2686 de 2022, esta entidad le remite a la Contraloría Municipal de Neiva la acción de mejora consistente en: "*Realizar un seguimiento a la etapa previa (construcción de la poda y el árbol del problema) a la elaboración de la metodología MGA frente a los diseños, presupuestos y cronograma de actividades incluyendo una visita de campo previa a la construcción de la necesidad a fin de valorar de manera efectiva el alcance y restringir errores en la planeación que conlleven prórrogas, modificaciones y adiciones en la etapa contractual*".

Igualmente, en desarrollo de las actividades de seguimiento con ocasión de la Actuación Especial de Fiscalización 026 se establece que el Municipio de Neiva el 28 de julio de 2023 expide el certificado de disponibilidad presupuestal numero 2023 CEN 01.004928 para "ADECUACIÓN MEJORAMIENTO Y REPARACION DE AMBIENTES DE APRENDIZAJE Y ESPACIOS COMPLEMENTARIOS EN SEDE OFICIAL DEL MUNICIPIO DEPARTAMENTO DEL HUILA" y mediante correo electrónico de agosto 15 de 2023, el Líder de Programa del Despacho de la Alcaldía Municipal de Neiva, adscrito a la oficina de Infraestructura de la Secretaria de Educación Municipal de Neiva, reporta al órgano de control fiscal que se están elaborando estudios previos para el proceso de contratación de la institución educativa sede



Diamante, que para el efecto se está actualizando los banco de proyectos y el presupuesto de la obra

CONCLUSION.

Conforme de lo expuesto se establece que, en atención de la Actuación Especial de Fiscalización, se genera el hallazgo que determina debilidades en la planeación de la etapa precontractual por parte de la Alcaldía de Neiva, lo cual puede generar el Incremento de costos e incumplimiento en el alcance del proyecto e insatisfacción en la población beneficiaria del proyecto, motivo por el cual. a través de la herramienta de control fiscal de planes de mejoramiento se determina la acción de mejora donde producto de su ejecución, el Municipio de Neiva en la etapa precontractual, elaborando las condiciones en las que se va a desarrollar la obra de construcción de la sede educativa el diamante.

Atentamente,

A large, bold, handwritten signature in black ink is written over the typed name and title. The signature is stylized and appears to be "J-C-C-T".

JUAN CARLOS CORTÉS TORRES
Director Técnico de Fiscalización